

Bruxelles, 20.7.2021  
COM(2021) 700 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 2021  
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} - {SWD(2021) 703 final} -  
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -  
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -  
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -  
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -  
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

## 1. INTRODUZIONE

L'Unione europea si basa su una serie di valori condivisi, tra cui il rispetto dei diritti fondamentali, la democrazia e lo Stato di diritto<sup>1</sup>. Questi valori fondamentali sono considerati dagli europei tra i principali punti di forza dell'Unione<sup>2</sup> e salvarli è una responsabilità comune a tutte le istituzioni dell'UE e a tutti gli Stati membri. Sebbene l'Unione goda in questi settori di standard riconosciuti globalmente come molto elevati, tali valori non devono essere mai dati per scontati. Per promuovere e preservare lo Stato di diritto occorre vigilare e migliorare costantemente, poiché vi è sempre il rischio di regredire.

Lo Stato di diritto non è soltanto parte integrante dell'identità democratica dell'Unione e degli Stati membri, è anche essenziale per il funzionamento dell'UE e per alimentare la fiducia delle imprese e dei cittadini nelle istituzioni pubbliche. Nonostante gli Stati membri abbiano tradizioni e ordinamenti giuridici diversi, il significato essenziale dello Stato di diritto è identico in tutta l'UE. 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 nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, separazione dei poteri, assoggettamento permanente di tutte le autorità pubbliche a disposizioni legislative e procedurali consolidate, uguaglianza davanti alla legge – sono comuni a tutti gli Stati membri, sanciti dalle costituzioni nazionali e tradotti nella legislazione<sup>3</sup>.

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia) sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura espone un chiaro insieme di requisiti giuridici cui gli Stati membri devono attenersi nelle riforme relative allo Stato di diritto<sup>4</sup>. Il rispetto dello Stato di diritto comporta la conformità al diritto dell'Unione e l'osservanza del principio del primato di tale diritto, che è il fondamento stesso dell'Unione.

Su questa base comune e oggettiva, la relazione sullo Stato di diritto è concepita come ciclo annuale per promuovere lo Stato di diritto, impedire che i problemi emergano o si approfondiscano e affrontarli, esaminando tutti gli Stati membri in modo paritario. L'obiettivo è rafforzare lo Stato di diritto nel pieno rispetto delle tradizioni e delle specificità nazionali, stimolando un dibattito costruttivo e incoraggiando tutti gli Stati membri a studiare il modo in cui affrontare le sfide e a imparare gli uni dalle esperienze degli altri.

Lo Stato di diritto è anche una dimensione importante e un principio guida per l'azione esterna dell'UE. La credibilità delle nostre politiche esterne si fonda sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione. La pressione sullo Stato di diritto si intensifica a livello mondiale e l'Unione si adopera attivamente per proteggere, ispirare e sostenere le democrazie in tutto il mondo. Gli avvenimenti verificatisi in prossimità delle nostre frontiere, da ultimo in Bielorussia, hanno ricordato la necessità di promuovere con determinazione i nostri valori nel vicinato. L'UE continuerà a seguire un approccio solido e coerente nell'azione esterna, in particolare inserendo lo Stato di diritto nell'azione in materia di allargamento, con i paesi del vicinato e in tutto il mondo.

---

<sup>1</sup> Articolo 2 del trattato sull'Unione europea.

<sup>2</sup> Indagine speciale Eurobarometro 500 sul futuro dell'Europa.

<sup>3</sup> Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2020, COM(2020) 580 final, pagg. 1 e 8.

<sup>4</sup> Ad esempio, stabilisce che il rispetto dello Stato di diritto è una condizione preliminare per l'adesione all'UE e che gli Stati membri non possono modificare successivamente la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto. Sentenza del 20 marzo 2021, *Repubblika / Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

Stretto è il legame con le politiche dell'UE per la ripresa economica: sistemi giudiziari forti, solido quadro anticorruzione, sistema legislativo chiaro e coerente, tutela degli interessi finanziari dell'Unione e crescita sostenibile. Si tratta di un motore fondamentale per l'attività degli strumenti dell'UE che promuovono le riforme strutturali negli Stati membri<sup>5</sup>. Essenziali sono anche la qualità della pubblica amministrazione e la cultura dello Stato di diritto, quale riflessa nel modo in cui le autorità applicano la legge e attuano le decisioni giudiziarie.

Per approfondire i lavori sullo Stato di diritto occorre una stretta e costante cooperazione tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri. La reazione alla relazione del 2020 sullo Stato di diritto emersa nell'ambito del Parlamento europeo e del Consiglio, così come dei parlamenti nazionali, ha incoraggiato la Commissione a rafforzare la cooperazione interistituzionale sull'argomento.

La relazione fa parte dell'impegno generale profuso dall'UE per promuovere e difendere i suoi valori fondanti, che comprende il piano d'azione per la democrazia europea<sup>6</sup>, la nuova strategia per l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali<sup>7</sup> e le strategie mirate per progredire verso un'"Unione dell'uguaglianza"<sup>8</sup>. Un altro aspetto collegato è il monitoraggio dell'applicazione del diritto dell'Unione e della tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta, anche mediante attraverso il ricorso a procedimenti di infrazione<sup>9</sup>.

La relazione sullo Stato di diritto 2021 copre lo stesso ambito della relazione dell'anno scorso (sistemi giudiziari, quadro anticorruzione, pluralismo dei media e libertà dei media e altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri) consolidando l'esercizio avviato nel 2020 e approfondendo ulteriormente la valutazione della Commissione. Gli effetti e i problemi derivanti dalla pandemia di COVID-19 sono oggetto di un'analisi più dettagliata. I capitoli sui singoli paesi, che formano parte integrante della presente relazione, analizzano le evoluzioni intervenute dopo la prima relazione e danno seguito alle sfide e agli sviluppi evidenziati nel 2020.

## **2. LA PANDEMIA DI COVID-19 E LO STATO DI DIRITTO**

La pandemia di COVID-19 ha creato problemi particolari per lo Stato di diritto. Gli imperativi sanitari hanno costretto ad adottare misure straordinarie per combattere la pandemia, che spesso hanno sconvolto la vita quotidiana e limitato i diritti fondamentali. La necessità di prendere in fretta provvedimenti di emergenza può mettere alla prova la

---

<sup>5</sup> Come il quadro di valutazione UE della giustizia, il dispositivo per la ripresa e la resilienza, i fondi strutturali e lo strumento di assistenza tecnica.

<sup>6</sup> COM(2020) 790 final.

<sup>7</sup> COM(2020) 711 final.

<sup>8</sup> Cfr. Strategia per la parità di genere 2020-2025, COM(2020) 152; Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025, COM(2020) 565; Quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom, COM(2020) 620; Strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025, COM(2020) 698; Strategia dell'UE sui diritti dei minori, COM(2021) 142; Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, COM(2021) 101; Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, COM(2021) 102.

<sup>9</sup> La Commissione avvia procedimenti di infrazione per difendere tali diritti. Tra gli esempi più recenti citiamo i procedimenti nei confronti dell'Ungheria e della Polonia per violazioni dei diritti fondamentali delle persone LGBTIQ. Nel caso dell'Ungheria, è contestata una legge di recente adozione che vieta i contenuti LGBTIQ e una decisione che impone l'inserimento di una clausola di esclusione della responsabilità nei libri per bambini con contenuti LGBTIQ. Nel caso della Polonia le violazioni riguardano le cosiddette "zone esenti da ideologia LGBT".

legittimità democratica e il normale funzionamento dei sistemi costituzionali e giuridici e delle pubbliche amministrazioni.

La Commissione ha monitorato gli sviluppi in tutti gli Stati membri e analizzato le misure eccezionali adottate, le cui ripercussioni sullo Stato di diritto sono esaminate nei capitoli sui singoli paesi. Le questioni di fondo riguardano i seguenti interrogativi: se le misure connesse alla COVID-19 fossero limitate nel tempo e giustificate in termini di necessità e proporzionalità; la portata del controllo permanente esercitato dai parlamenti e dagli organi giurisdizionali nazionali; la base giuridica delle misure. Cruciale è stata la capacità di mantenere il bilanciamento dei poteri che preserva lo Stato di diritto, in particolare per quanto riguarda il ruolo dei parlamenti, delle corti costituzionali e degli altri organi giurisdizionali nazionali, dei difensori civici e delle istituzioni nazionali per i diritti umani che controllano il regime giuridico e le misure adottate. È stata valutata la misura in cui i media e la società civile hanno potuto mantenere la funzione di esercizio del controllo pubblico e il modo in cui le autorità sono intervenute per attenuare l'impatto della pandemia su tali soggetti. Poiché le misure adottate per affrontare la pandemia hanno spesso comportato un allentamento delle regole e dei controlli amministrativi ai fini di una reazione rapida, sono importanti anche le misure adottate per prevenire la corruzione e i conflitti di interessi nella spesa pubblica durante la pandemia.

Nel complesso il monitoraggio indica che i sistemi nazionali hanno mostrato una notevole resilienza. Al di là della risposta immediata è tuttavia necessario riflettere sul modo in cui prepararsi meglio all'impatto delle situazioni di crisi sullo Stato di diritto, la cui durata potrebbe protrarsi a lungo. Alcuni Stati membri disponevano già di un quadro giuridico a cui ricorrere in situazioni di crisi, stabilito dalla costituzione, o dalla normativa sulla sanità pubblica o da altre disposizioni. Questa capacità prospettica ha contribuito a rafforzare la legittimità delle misure sulla COVID-19, che hanno potuto basarsi su un quadro preesistente. Altri Stati membri hanno introdotto un nuovo regime di emergenza specifico per questa pandemia. Nel corso della pandemia la maggior parte degli Stati membri ha modificato, spesso più volte, il regime giuridico per l'adozione dei provvedimenti in materia, spesso in circostanze politiche tese, utilizzando procedure accelerate, con controlli costituzionali e dibattiti parlamentari limitati. In alcuni Stati membri il regime giuridico in base al quale sono stati limitati i diritti fondamentali non era stato definito chiaramente. Nella relazione intermedia del 2020 la Commissione di Venezia ha sottolineato l'importanza di disporre di un regime giuridico chiaro prima di una crisi, in modo da garantire fin dall'inizio il rispetto dello Stato di diritto, dei diritti fondamentali e delle norme costituzionali<sup>10</sup>.

Le esigenze urgenti della crisi hanno messo sotto pressione sistemi costituzionali consolidati. In alcuni Stati membri il parlamento ha mantenuto la competenza del controllo legislativo su tutte le misure connesse alla pandemia. In altri il controllo parlamentare rafforzato è stato ripristinato soltanto dopo un primo periodo in cui era stato ridotto. In termini di controllo sull'esecutivo, molti parlamenti hanno modificato le norme sulla presenza fisica e sul voto per consentire la partecipazione democratica. Anche altre istituzioni fondamentali per il bilanciamento dei poteri sono state in grado di adattarsi, nonostante il profondo effetto della pandemia sulla loro capacità di lavorare. In molti Stati membri gli organi giurisdizionali e le corti costituzionali hanno svolto un ruolo importante nel garantire il mantenimento del controllo giurisdizionale. I difensori civici e le istituzioni per i diritti umani si sono adoperati

---

<sup>10</sup> Commissione di Venezia, parere n. 995/2020, *Interim report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights*.

particolarmente per continuare a funzionare e hanno fatto fronte a una serie di difficoltà per esaminare le misure di emergenza. È risultato più difficile mantenere la capacità della società nel suo insieme di partecipare alla formulazione delle misure, essendo stati generalmente ridotti la consultazione dei cittadini, il dialogo sociale istituzionalizzato e la consultazione dei portatori di interessi.

Anche l'azione regolamentare e amministrativa dei governi è stata sottoposta a pressioni, ma sono stati presi provvedimenti per attenuare le conseguenze. Ad esempio, un elevato livello di digitalizzazione ha contribuito a limitare la perturbazione delle attività. Il sostegno alla digitalizzazione della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario e a una migliore elaborazione delle politiche è incluso nei piani per la ripresa e la resilienza di molti Stati membri. Per le pubbliche amministrazioni sono state introdotte procedure più snelle in settori quali gli appalti pubblici in modo da accelerare il processo decisionale. Questo ha determinato rischi per lo Stato di diritto e per la lotta contro la corruzione, che però in alcuni casi sono stati attenuati dalle misure di salvaguardia previste dai regimi di emergenza.

Il tessuto democratico a difesa dello Stato di diritto si basa anche sui media e sulla società civile, il cui funzionamento è stato fortemente limitato dalle restrizioni connesse alla pandemia. Il ruolo dei media nel fornire informazioni affidabili e nel fare luce sull'operato delle autorità è più che mai essenziale in caso di crisi. I mezzi di informazione sono stati determinanti per tenere informati i cittadini e fornire notizie verificate sulla pandemia, ma contemporaneamente molti di essi hanno dovuto affrontare gravi difficoltà economiche. Diversi Stati membri hanno provveduto a rimediare, in particolare adottando programmi di sostegno ai media e ai giornalisti. È fondamentale che tale sostegno sia distribuito in modo trasparente ed equo. Il lavoro dei giornalisti è stato ostacolato anche dalle restrizioni all'accesso all'informazione pubblica e al pubblico in generale. La trasparenza e l'accesso del pubblico alle informazioni hanno rappresentato una preoccupazione generale, che in vari casi è sfociata nell'impugnazione in sede giudiziaria di misure connesse alla pandemia da parte della società civile e di cittadini.

Nel complesso si sono registrati molti sviluppi ed esempi positivi a cui ispirarsi per migliorare la risposta giuridica e politica in tempi di crisi, in modo da rafforzare lo Stato di diritto e la resilienza democratica. L'esperienza ha accresciuto la consapevolezza dell'importanza dello Stato di diritto e del modo in cui le autorità pubbliche operano in tempi di crisi. Sarebbe utile discuterne a livello dell'UE, in seno al Parlamento europeo e al Consiglio, così come a livello nazionale, anche basandosi sull'analisi in corso nell'ambito di organizzazioni internazionali come il Consiglio d'Europa<sup>11</sup>.

### **3. GLI ASPETTI FONDAMENTALI DELLA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO NEGLI STATI MEMBRI**

In base ai quattro pilastri della relazione sullo Stato di diritto, le prossime quattro sezioni trattano una serie di importanti temi e tendenze comuni, problemi specifici ed evoluzioni positive. Illustrano esempi di situazioni nazionali che rispecchiano tali tendenze, tratti dalle valutazioni dei 27 Stati membri contenute nei capitoli dedicati ai singoli paesi.

*Guida per il lettore — metodologia*

La valutazione contenuta in questa sezione deve essere letta in stretto collegamento con i

<sup>11</sup> La Commissione di Venezia monitora gli sviluppi in tutti gli Stati membri e pubblicherà una relazione nel 2022.

27 capitoli che presentano le valutazioni specifiche nazionali. Alcuni esempi tratti dai capitoli sui singoli Stati sono utilizzati per illustrare i risultati generali, ma il contesto dettagliato dei paesi è presentato nei capitoli ad essi dedicati, che espongono un quadro più approfondito degli sviluppi e delle discussioni che si svolgono a livello nazionale ed europeo<sup>12</sup>.

L'ambito di applicazione e la metodologia delle valutazioni esposte nei capitoli sui singoli paesi sono stati discussi con gli Stati membri<sup>13</sup>. I capitoli sui singoli paesi si basano su una valutazione qualitativa effettuata autonomamente dalla Commissione, incentrata su una sintesi degli sviluppi significativi dal settembre 2020, che presenta sia gli aspetti critici che quelli positivi e comprende le buone pratiche individuate negli Stati membri. Nel riferirsi all'evoluzione della situazione rispetto alla precedente relazione si esamina in che misura siano stati affrontati i problemi rilevati nel 2020, se essi persistano o se la situazione si sia deteriorata o aggravata ulteriormente.

La Commissione applica un approccio coerente ed equivalente a tutte le valutazioni, usando la stessa metodologia ed esaminando la stessa gamma di temi per tutti gli Stati membri, sia pure con un'analisi proporzionata alla situazione. In ciascuno dei capitoli sui singoli paesi l'analisi si concentra in particolare sui settori in cui si sono registrati sviluppi significativi o in cui la relazione precedente ha rilevato problemi notevoli che sussistono nel periodo di riferimento. La terminologia utilizzata per le valutazioni intende essere comparabile e uniforme in tutti i capitoli e rispecchiare il livello di gravità, tenendo conto del contesto generale specifico di ogni paese. Nei capitoli sui singoli paesi non si vuol fornire una descrizione esaustiva di tutti i problemi relativi allo Stato di diritto in ogni Stato membro, ma presentare gli sviluppi significativi. La valutazione fa riferimento agli obblighi imposti dal diritto dell'UE, compresi quelli derivanti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Le raccomandazioni e i pareri del Consiglio d'Europa forniscono un utile quadro di riferimento per le norme e le migliori pratiche.

La relazione è frutto di una stretta collaborazione con gli Stati membri e si basa su una vasta gamma di fonti nazionali e di altro tipo. Tutti gli Stati membri hanno partecipato alla preparazione, fornendo contributi scritti<sup>14</sup> e partecipando ad apposite visite nei paesi tra marzo e maggio<sup>15</sup>. Una consultazione mirata dei portatori di interessi ha fornito preziosi contributi sia orizzontali sia specifici a ciascun paese<sup>16</sup>. Il Consiglio d'Europa ha presentato una rassegna dei pareri e delle relazioni recenti che ha dedicato agli Stati membri dell'UE<sup>17</sup>. Prima dell'adozione della presente relazione ogni Stato membro ha avuto la possibilità di trasmettere aggiornamenti fattuali sul rispettivo capitolo.

<sup>12</sup> A questo scopo sono inseriti collegamenti ipertestuali ai capitoli sui singoli paesi.

<sup>13</sup> <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-methodology>

<sup>14</sup> <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-input-member-states>

<sup>15</sup> Informazioni più dettagliate sulle visite nei paesi sono disponibili nei capitoli relativi a ognuno di essi. Nel corso di queste visite la Commissione ha discusso l'evoluzione della situazione in termini di Stato di diritto con le autorità nazionali degli Stati membri, tra cui autorità giudiziarie e indipendenti e autorità di contrasto, e con portatori di interessi quali le associazioni di giornalisti e la società civile.

<sup>16</sup> <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>

<sup>17</sup> <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe>

### **3.1 I sistemi giudiziari**

Quali che siano il modello dell'ordinamento giudiziario nazionale e la tradizione a cui è ancorato, l'indipendenza, la qualità e l'efficienza sono i parametri essenziali di un sistema giudiziario efficace. Per garantire una tutela giurisdizionale effettiva - obbligo imposto dai trattati agli Stati membri - è essenziale l'indipendenza degli organi giurisdizionali nazionali. Come ribadito dalla Corte di giustizia, l'esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto<sup>18</sup>. Sistemi giudiziari efficaci sono la condizione della fiducia reciproca, su cui si fonda lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia. I temi che sono emersi dall'analisi nei 27 capitoli sui singoli paesi sono parametri fondamentali per valutare l'indipendenza della magistratura: le riforme dei Consigli di giustizia, le procedure per le nomine giudiziarie e l'indipendenza delle procure. Per molti Stati membri è dedicata particolare attenzione anche all'integrità e alla responsabilità dei giudici e dei pubblici ministeri, oltre che ai progressi compiuti nella digitalizzazione. I professionisti del diritto svolgono un ruolo fondamentale nel garantire la tutela dei diritti fondamentali e il rafforzamento dello Stato di diritto. Un sistema giudiziario efficace richiede che gli avvocati siano liberi di svolgere le attività di consulenza e rappresentanza dei clienti; gli ordini degli avvocati svolgono un ruolo importante nel contribuire a garantire l'indipendenza e l'integrità professionale degli iscritti.

Quasi tutti gli Stati membri continuano a impegnarsi in riforme della giustizia, a dimostrazione della grande importanza politica che rivestono. Dai capitoli sui singoli paesi emerge la varietà di queste riforme in termini di obiettivi, portata, forma e stato di attuazione. L'organizzazione dei sistemi giudiziari è di competenza degli Stati membri e gli organi giurisdizionali nazionali agiscono da organi giurisdizionali dell'UE nell'applicazione del diritto dell'Unione. Nel riformare il sistema giudiziario gli Stati membri devono rispettare gli obblighi imposti dal diritto dell'UE e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, garantendo l'effettività dei diritti affermati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nel periodo intercorso dalla prima relazione sullo Stato di diritto la Corte di giustizia ha ribadito in diverse sentenze l'importanza fondamentale di una tutela giurisdizionale effettiva per difendere lo Stato di diritto e i valori su cui si fonda l'UE<sup>19</sup>.

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

Secondo il quadro di valutazione UE della giustizia, dalle indagini Eurobarometro sull'indipendenza percepita della magistratura condotte nel 2021 sia presso la cittadinanza in generale che tra le imprese<sup>20</sup> risulta che gli stessi gruppi di Stati membri del 2020 continuano a occupare i livelli più alti e quelli più bassi della scala. Tra il pubblico in generale, in Austria, Finlandia, Germania, Paesi Bassi e Lussemburgo il livello percepito di indipendenza della magistratura rimane molto elevato (superiore al 75 %), mentre in Croazia, Polonia e Slovacchia rimane molto basso (inferiore al 30 %).

#### *Consigli di giustizia e procedure per la nomina dei giudici come garanzie fondamentali dell'indipendenza della magistratura*

La relazione sullo Stato di diritto 2020 mostrava che in alcuni Stati membri erano in corso iniziative volte a rafforzare l'indipendenza della magistratura e a ridurre l'influenza del potere legislativo ed esecutivo sul sistema giudiziario. È sempre più riconosciuta l'importanza del

---

<sup>18</sup> Per i riferimenti alla giurisprudenza si veda la relazione sullo Stato di diritto 2020, COM (2020) 580.

<sup>19</sup> I riferimenti alle sentenze fondamentali emesse dopo l'ultima relazione figurano nella sezione 4.

<sup>20</sup> Grafici 48 e 50 del quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

ruolo dei Consigli di giustizia per tutelare l'indipendenza della magistratura<sup>21</sup>. I nuovi Consigli di giustizia istituiti in [Irlanda](#) e [Finlandia](#) sono ora operativi. In [Lussemburgo](#) la proposta di istituire un Consiglio di giustizia indipendente avanza e sono in corso consultazioni riguardanti, fra l'altro, il modo di allinearne la composizione alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa. In [Svezia](#) proseguono i lavori della commissione d'inchiesta sul rafforzamento della tutela della democrazia e dell'indipendenza della magistratura, che intende proporre riforme legislative e costituzionali nel 2023.

In altri Stati membri sono in corso, o sono ormai completate, riforme volte a rafforzare gli attuali Consigli di giustizia. Ad esempio, in [Slovacchia](#) le riforme hanno modificato il metodo di nomina e destituzione dei membri del Consiglio di giustizia e ampliato i poteri del Consiglio stesso. In [Italia](#) il parlamento sta discutendo le riforme del sistema di nomina dei giudici del Consiglio superiore della magistratura, finalizzate a rafforzare l'indipendenza dell'organo. A [Cipro](#) sono in attese riforme volte a potenziare la rappresentatività dei membri del Consiglio di giustizia. Nei [Paesi Bassi](#) proseguono le deliberazioni volte a rivedere la procedura di nomina dei membri del Consiglio per rafforzare l'indipendenza dell'organo dall'esecutivo. In [Francia](#) la riforma prevista per aumentare l'indipendenza del Consiglio non ha fatto passi avanti verso l'adozione. In [Bulgaria](#) una riforma del Consiglio, che faceva parte di una più ampia riforma costituzionale, non è stata approvata dal parlamento. Il Consiglio d'Europa ha stabilito norme relative alla composizione e ai poteri dei Consigli di giustizia, che possono costituire una guida importante quando è dato il via alle riforme.

Il metodo di nomina dei giudici può incidere notevolmente sull'indipendenza della magistratura e sulla percezione pubblica di tale indipendenza. La Corte di giustizia ha precisato che, a norma del diritto dell'UE, al fine di garantire l'indipendenza della magistratura, i requisiti sostanziali e le modalità procedurali che presiedono alla nomina dei giudici devono fugare qualsiasi legittimo dubbio in merito all'impermeabilità dei giudici interessati nei confronti di elementi esterni e alla loro neutralità nel giudizio<sup>22</sup>. Dopo l'ultima relazione, in diversi Stati membri sono proseguite le riforme volte a rafforzare le procedure di nomina dei giudici. Ad esempio, la [Cechia](#) ha adottato un nuovo sistema trasparente e uniforme di nomina dei nuovi giudici e presidenti degli organi giurisdizionali. In [Lettonia](#) sono ora attuate e applicate le nuove procedure di nomina introdotte lo scorso anno. A [Malta](#) le riforme generali del 2020 sono adesso in atto e applicate, e hanno contribuito a rafforzare l'indipendenza della magistratura.

Le riforme delle procedure di nomina, in particolare per le alte cariche nel sistema giudiziario, hanno suscitato importanti dibattiti a livello nazionale. Ad esempio, in [Irlanda](#) un progetto di riforma del sistema di nomina e promozione dei giudici risponde in parte alle preoccupazioni, ma la riforma prevista continuerebbe a lasciare al governo ampia discrezionalità. In [Germania](#) sono in corso, a seguito di alcune critiche, discussioni sui criteri di selezione dei presidenti degli organi giurisdizionali federali. A [Cipro](#) il parlamento continua a discutere progetti di legge sulle procedure di nomina dei giudici e dei presidenti della nuova Corte costituzionale e della nuova Alta Corte che sono state proposte. In [Austria](#) continua a sollevare dubbi la partecipazione limitata della magistratura alle nomine dei presidenti e vicepresidenti degli organi giurisdizionali amministrativi.

---

<sup>21</sup> La Corte di giustizia ha riconosciuto che un Consiglio di giustizia può costituire una garanzia dell'indipendenza della magistratura, a condizione che sia a sua volta sufficientemente indipendente dai poteri esecutivo e legislativo e dall'autorità alla quale è chiamato a presentare un parere. Cfr. ad esempio causa C-824/18 AB e a., punti 123-125, e giurisprudenza citata.

<sup>22</sup> Cfr. causa C-824/18 AB e a., punti 117, 119, 123, e giurisprudenza citata.

### *Rafforzare l'autonomia e l'indipendenza delle procure*

Sebbene nell'UE non esista un modello unico di assetto istituzionale degli uffici della procura, le garanzie istituzionali possono contribuire a rendere le procure sufficientemente indipendenti e libere da pressioni politiche indebite. L'indipendenza delle procure ha implicazioni importanti per la capacità di combattere la criminalità e la corruzione. A [Cipro](#) è in atto la ristrutturazione dell'Ufficio legale con la creazione di direzioni separate e autonome per rendere più efficace la separazione delle due funzioni principali dell'avvocato generale. In [Austria](#) è in preparazione una riforma volta a creare una procura federale indipendente. In [Lussemburgo](#) sono state presentate proposte per limitare la possibilità dell'esecutivo di impartire istruzioni nei casi specifici.

In [Portogallo](#) il regime di istruzioni gerarchiche ai procuratori è attualmente soggetto a controllo giurisdizionale a causa delle preoccupazioni sollevate dai procuratori su possibili ingerenze nella loro autonomia interna. In [Spagna](#) rimangono problemi riguardo al sistema di nomina del procuratore generale. Non vi sono stati cambiamenti in [Polonia](#), dove continua a suscitare preoccupazione il doppio ruolo del ministro della Giustizia che è anche procuratore generale. In [Ungheria](#), anche se l'indipendenza della procura è prevista dalla legge, non vi sono stati cambiamenti per quanto riguarda alcuni aspetti della procura, per i quali le garanzie contro le ingerenze politiche sono insufficienti.

### *Garantire l'assunzione di responsabilità nell'ambito del sistema giudiziario e salvaguardare l'indipendenza della magistratura nelle procedure disciplinari*

Alcuni Stati membri hanno rafforzato il quadro per l'integrità dei giudici e dei pubblici ministeri. In [Belgio](#) il quadro per l'integrità è stato rafforzato applicando principi etici generali a tutte le categorie dei membri della magistratura e introducendo formazioni in materia di etica sia per i giudici ordinari che per quelli onorari. In [Austria](#) è in atto un sistema generale di gestione della conformità per gli organi giurisdizionali e le procure, mentre in [Lettonia](#) è stato adottato un nuovo codice etico per i giudici. In [Lituania](#) e in [Italia](#) sono in corso iniziative per rafforzare le norme sull'integrità con misure sulle dichiarazioni patrimoniali. Iniziative di questo tipo possono contribuire ad accrescere la fiducia dei cittadini nella magistratura. In [Portogallo](#), [Croazia](#), [Slovacchia](#) e [Italia](#) le autorità giudiziarie, compresi i Consigli di giustizia, hanno preso provvedimenti significativi per esaminare le accuse di violazione dell'etica giudiziaria, di illecito disciplinare o di corruzione nella magistratura.

In diversi Stati membri sono in corso riforme volte a rafforzare le garanzie di indipendenza della magistratura nei procedimenti disciplinari. In [Francia](#) è iniziata una riflessione su possibili riforme della responsabilità e della tutela dei magistrati, mentre è in discussione una più vasta riforma del regime disciplinare volta a migliorare l'indipendenza della magistratura. In [Irlanda](#) sono in corso iniziative per stabilire un regime disciplinare per i giudici, sebbene il ruolo del parlamento nella rimozione dei giudici rimanga immutato. In [Slovenia](#) la magistratura ha avviato discussioni sul miglioramento del quadro dei procedimenti disciplinari. In [Cechia](#) il parlamento sta discutendo un progetto di legge che introduce la possibilità di riesame nei procedimenti disciplinari. A [Malta](#) la riforma della procedura di destituzione dei magistrati e dei giudici introdotta nel 2020 fornisce garanzie aggiuntive.

### *L'indipendenza della magistratura rimane oggetto di preoccupazione in alcuni Stati membri*

Le preoccupazioni circa l'indipendenza della magistratura variano in termini di intensità e portata. In alcuni Stati membri esistono gravi problemi strutturali che si sono aggravati, mentre in altri l'attenzione è richiamata da difficoltà di natura meno grave.

In alcuni Stati membri le riforme sono state intese a ridurre le garanzie di indipendenza della magistratura. Questi sviluppi hanno suscitato serie preoccupazioni, e in alcuni casi le hanno acuite, in quanto hanno aumentato l'influenza dei poteri esecutivo e legislativo sul funzionamento del sistema giudiziario. Particolare preoccupazione destano le riforme delle procedure disciplinari e della responsabilità dei giudici. Per reagire a tali sviluppi alcuni giudici nazionali hanno presentato domande di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia. In [Polonia](#) le riforme, comprese le nuove evoluzioni, continuano a destare gravi preoccupazioni come nel 2020. In particolare la sezione disciplinare della Corte suprema, la cui indipendenza non può essere garantita, continua a prendere decisioni che hanno ripercussioni dirette sui giudici e sul modo in cui svolgono la loro funzione, esercitando su di essi un effetto deterrente<sup>23</sup>. Non sono stati ancora risolti i problemi relativi all'indipendenza e alla legittimità del Tribunale costituzionale, come confermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la composizione di un collegio del Tribunale costituzionale non soddisfa il requisito di "un giudice istituito per legge"<sup>24</sup>. In [Ungheria](#) i cambiamenti continuano a essere destinati a una regressione rispetto alle garanzie precedenti. Il sistema giudiziario ha subito nuovi cambiamenti, ad esempio per quanto riguarda la nomina del nuovo presidente della Corte suprema (Kúria), che alimentano le preoccupazioni preesistenti in merito all'indipendenza della magistratura, espresse anche nell'ambito della procedura a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE avviata dal Parlamento europeo.

In [Romania](#) alcune iniziative cercano invece di ovviare ai cambiamenti introdotti nel periodo 2017-2019, che avevano inciso negativamente sull'indipendenza della magistratura e sulla lotta contro la corruzione. Alcune di queste riforme<sup>25</sup> sono state esaminate in una pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia, che ha stabilito i criteri da rispettare per garantire la conformità al diritto dell'Unione<sup>26</sup>. Sono in corso modifiche legislative per risolvere questi problemi.

In altri Stati membri permangono problemi in materia di indipendenza della magistratura. In [Bulgaria](#) continuano a destare preoccupazione la composizione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e del relativo ispettorato. Una nuova legge volta a risolvere l'annosa questione della responsabilità civile e della mancanza di un'effettiva responsabilità penale del procuratore generale è stata dichiarata incostituzionale. La questione rimane pertanto irrisolta, con implicazioni per l'influenza della carica di procuratore generale sul sistema giudiziario. In [Slovacchia](#), per rafforzare l'integrità e l'indipendenza della magistratura sono state prese importanti iniziative, sia provvedimenti legislativi che misure per combattere la corruzione nel sistema giudiziario. Sussistono tuttavia notevoli difficoltà, tra cui i possibili effetti di alcune riforme sull'indipendenza della magistratura, quali la riforma della destituzione dei membri del Consiglio di giustizia e il nuovo regime di responsabilità penale dei giudici.

In alcuni Stati membri continuano gli attacchi politici contro la magistratura e i ripetuti tentativi di compromettere la reputazione dei giudici. Talvolta gli attacchi sono rivolti contro giudici e pubblici ministeri che hanno preso posizione pubblicamente o hanno proposto

---

<sup>23</sup> Il 15 luglio 2021, la Corte di giustizia si è pronunciata in via definitiva dichiarando il regime disciplinare per i giudici in Polonia incompatibile con il diritto dell'UE (sentenza del 15 luglio 2021 in *Commissione europea / Repubblica di Polonia*, causa C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596).

<sup>24</sup> Sentenza del 7 maggio 2021 *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. / Polonia* (istanza n. 4907/18).

<sup>25</sup> Sezione speciale della procura per le indagini sui reati commessi da giudici e procuratori; regime di responsabilità civile introdotto nel 2018; nomina provvisoria della direzione dell'ispettorato giudiziario,

<sup>26</sup> Sentenza del 18 maggio 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din Romania» e a. / Inspekția Judiciară e a.*, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

azione legale contro riforme del sistema giudiziario che, a loro giudizio, hanno implicazioni negative per l'indipendenza della magistratura. Questo stato di cose può avere un effetto deterrente su giudici e pubblici ministeri e incidere negativamente sulla fiducia dei cittadini nella magistratura.

Le tensioni relative all'indipendenza della magistratura sono testimoniate anche da situazioni di stallo, ritardi e dibattiti pubblici in relazione alle nomine a posti di alto livello nel sistema giudiziario. In [Croazia](#) l'iter di nomina del nuovo presidente della Corte suprema in corso ha dato adito a controversie, con ripetute dichiarazioni pubbliche denigranti nei confronti dei giudici. In [Slovenia](#) le nomine dei procuratori di Stato subiscono ritardi ingiustificati e suscita preoccupazione la mancata nomina tempestiva dei procuratori europei delegati. In [Spagna](#) il Consiglio di giustizia esercita le funzioni *ad interim* dal dicembre 2018: rimane quindi la preoccupazione che possa essere considerato vulnerabile nei confronti di influenze politiche. In [Lituania](#) la nomina di un nuovo presidente della Corte suprema è in sospenso dal settembre 2019 e l'attuale presidente rimane in carica *ad interim*.

### *Investire nella giustizia e nella digitalizzazione*

La pandemia di COVID-19 ha inciso sul funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali e sull'attività degli organi giurisdizionali. In particolare, nella prima fase della pandemia le interruzioni e i ritardi nel trattamento dei casi e dei procedimenti giudiziari hanno causato un ulteriore notevole arretrato giudiziario in diversi Stati membri. Malgrado le misure adottate dagli Stati membri e dalle autorità giudiziarie per aiutare i sistemi giudiziari ad adattarsi, questa esperienza ha rivelato una vulnerabilità alle perturbazioni in caso di emergenze. Durante la pandemia molti Stati membri hanno incontrato problemi nello svolgimento delle indagini penali e nelle fasi processuali delle cause penali, in particolare per garantire il pieno rispetto dei diritti degli indagati e degli imputati e dei diritti delle vittime, nonché per la convocazione di tutti i testimoni senza ritardi eccessivi. Le restrizioni alla libertà di circolazione e le limitazioni dell'accesso ai locali hanno creato ulteriori difficoltà ai pubblici ministeri e alla polizia.

In generale, negli Stati membri in cui il livello di digitalizzazione era già elevato e vigevano norme procedurali e garanzie adeguate, i sistemi giudiziari hanno funzionato in modo più efficace e il rischio di arretrato è stato attenuato. Ad esempio, in [Estonia](#) la digitalizzazione avanzata del sistema giudiziario, che permette ad esempio di creare una specifica aula di udienza virtuale, è stata un fattore determinante per la resilienza. In [Ungheria](#) l'alto livello di digitalizzazione dei procedimenti civili/commerciali e amministrativi e di quelli penali ha consentito al sistema giudiziario di adeguarsi alle circostanze. In [Finlandia](#) l'amministrazione giudiziaria nazionale si è particolarmente impegnata per fornire orientamenti e assistenza tecnica per soluzioni come le connessioni da remoto nella fase dibattimentale del procedimento.

La pandemia ha dato un nuovo senso di urgenza alla digitalizzazione dei sistemi giudiziari<sup>27</sup> e ha accentuato l'importanza dell'apprendimento dalle migliori pratiche. In molti Stati membri sono in corso iniziative volte a garantire la comunicazione elettronica tra gli organi giurisdizionali e gli utenti del sistema giudiziario. In [Belgio](#) il programma del governo federale comprende ambiziose iniziative per migliorare la digitalizzazione del sistema giudiziario entro il 2025. In [Francia](#) sono portati avanti ampi progetti di digitalizzazione di

---

<sup>27</sup> Nella comunicazione sulla digitalizzazione della giustizia nell'UE la Commissione ha proposto un pacchetto di strumenti per la digitalizzazione della giustizia, al fine di compiere progressi in ambito digitale nel settore della giustizia a livello nazionale e dell'Unione. COM(2020) 710 e relativo SWD(2020) 540, 2 dicembre 2020.

tutti i settori giudiziari, con la creazione di un ufficio penale digitale, ossia un punto di accesso unico per i procedimenti penali, e la possibilità di depositare istanza online per determinati contenziosi e di chiedere il patrocinio a spese dello Stato. In [Danimarca](#) una nuova banca dati migliorerà l'accesso alle sentenze online. In [Spagna](#) sono in corso progetti che comprendono lo sviluppo di uno strumento informatico per trasformare automaticamente in testi le registrazioni dei processi e delle udienze. Nei [Paesi Bassi](#) la magistratura e la procura stanno sviluppando insieme un piano di digitalizzazione per la giustizia penale. Rafforzare la resilienza dei sistemi giudiziari attraverso le riforme strutturali e la digitalizzazione è una priorità nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, e vari Stati membri hanno appunto incluso tale obiettivo nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

L'efficacia dei sistemi giudiziari si basa su risorse umane e finanziarie adeguate. I sistemi giudiziari di [Malta](#), del [Belgio](#), dell'[Italia](#), della [Grecia](#), del [Portogallo](#) e di [Cipro](#) presentano ancora notevoli problemi in termini di efficienza. Investire nelle risorse umane e finanziarie e nella digitalizzazione del sistema giudiziario e superarne gli ostacoli strutturali sono operazioni indispensabili per migliorare in modo significativo l'efficienza dei sistemi giudiziari e la tutela giurisdizionale effettiva.

### ***3.2 Quadro anticorruzione***

La lotta contro la corruzione è essenziale per tutelare lo Stato di diritto e mantenere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche. La presente sezione tratta delle diverse fasi degli interventi nazionali necessari per combattere la corruzione, delle strategie anticorruzione, della capacità del sistema giudiziario penale di combattere la corruzione e delle misure adottate dagli Stati membri per prevenirla.

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

L'indice di percezione della corruzione (Corruption Perceptions Index, CPI) del 2020<sup>28</sup> mostra che le prestazioni degli Stati membri dell'UE continuano a essere tra le migliori del mondo. Dieci Stati membri figurano tra i primi venti paesi considerati meno corrotti al mondo<sup>29</sup>. Sei Stati membri (Danimarca, Finlandia, Svezia, Paesi Bassi, Germania e Lussemburgo) hanno un punteggio superiore a 80/100 nell'indice e altri cinque (Austria, Belgio, Estonia, Irlanda e Francia) hanno un punteggio superiore a 69/100<sup>30</sup>. Alcuni Stati membri (Spagna, Italia e Grecia), pur rimanendo al di sotto della media UE (63/100), hanno migliorato il punteggio negli ultimi cinque anni. Altri (Polonia, Malta e

---

<sup>28</sup> Transparency International, Indice di percezione della corruzione 2020: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu>. L'indice riflette le percezioni degli esperti e delle imprese circa il livello di corruzione in un determinato paese. Prende in considerazione diverse pratiche, tra cui corruzione, distrazione di fondi pubblici, abuso d'ufficio per interessi privati, la presenza di norme adeguate ai fini della prevenzione della corruzione e del relativo contrasto, anche in materia di informativa finanziaria e conflitto di interessi, e l'effettivo esercizio dell'azione penale nei casi di corruzione in cui è coinvolto un dipendente pubblico. I dati Eurobarometro sulla percezione della corruzione e sull'esperienza dei cittadini e delle imprese (comunicati l'anno scorso) sono aggiornati ogni due anni. Gli ultimi dati sono nell'indagine speciale Eurobarometro 502 (2020) e nel Flash Eurobarometro 482 (2019).

<sup>29</sup> In ordine di punteggio, gli Stati membri sono: Danimarca, Finlandia, Svezia, Paesi Bassi, Germania, Lussemburgo, Austria, Belgio, Estonia e Irlanda.

<sup>30</sup> Nei capitoli sui singoli paesi il livello di corruzione percepita è classificato come segue: basso (la percezione della corruzione nel settore pubblico da parte di esperti e dirigenti d'impresa è superiore a 79); relativamente basso (tra 79 e 60), relativamente alto (tra 59 e 50), alto (inferiore a 50).

Ungheria) hanno registrato un significativo peggioramento dei livelli di corruzione percepiti<sup>31</sup>.

### *Le strategie nazionali anticorruzione devono produrre risultati efficaci*

Un quadro strategico anticorruzione consente di tradurre l'impegno politico in azioni concrete e contribuisce a colmare le lacune legislative o istituzionali in modo coerente, globale e coordinato. Obiettivi chiari e misurabili, risorse di bilancio adeguate, valutazioni periodiche e responsabilità ben definite affidate a istituzioni specializzate e un forte coinvolgimento dei portatori di interessi sono elementi importanti affinché tali strategie siano attuate in modo efficace e producano risultati tangibili.

Dal settembre 2020 la [Finlandia](#) e la [Svezia](#) hanno adottato per la prima volta strategie o piani d'azione nazionali anticorruzione, mentre in [Portogallo](#) è attesa l'approvazione del parlamento riguardo a una proposta del governo relativa a una strategia anticorruzione. [Bulgaria](#), [Cechia](#), [Estonia](#), [Lituania](#) e [Malta](#) hanno riesaminato le strategie preesistenti e i piani d'azione che le accompagnano, mentre in [Croazia](#), [Germania](#), [Grecia](#) e [Lettonia](#) il processo di riesame è in corso. La [Romania](#) ha svolto una valutazione interna e un audit esterno e prepara ora una nuova strategia nazionale anticorruzione per il periodo 2021-2025.

In [Ungheria](#) il programma anticorruzione si limita a promuovere l'integrità nel pubblico impiego, tralasciando altri settori a rischio. In altri Stati membri, pur essendo in atto, le strategie hanno registrato ritardi nell'attuazione. È il caso, ad esempio, della [Cechia](#), in cui molte iniziative cruciali di riforma nel settore della prevenzione della corruzione sono ancora in attesa di adozione.

### *Riforme volte a rafforzare la capacità di combattere la corruzione*

Nella maggior parte degli Stati membri vige una vasta normativa che mette a disposizione del sistema giudiziario penale strumenti per combattere la corruzione in tutte le sue forme. Diversi Stati membri hanno continuato a impegnarsi per colmare le lacune e allineare i quadri esistenti alle norme internazionali anticorruzione<sup>32</sup> e al diritto dell'UE<sup>33</sup>. Ad esempio, la [Slovacchia](#) ha integrato il quadro giuridico in materia penale con l'entrata in vigore di una nuova legge sul sequestro dei beni, introducendo anche nuovi reati, come l'accettazione o l'offerta di benefici ingiustificati o vantaggi indebiti. L'[Italia](#) ha introdotto sanzioni più severe per la frode e ha ampliato l'ambito di applicazione soggettivo per la corruzione internazionale. L'[Ungheria](#) ha introdotto una normativa che contrasta la corruzione di origine straniera e configura come reato i pagamenti informali nel settore dell'assistenza sanitaria. In altri Stati membri sono in discussione riforme nel settore del diritto penale sostanziale o processuale. La [Svezia](#), per esempio, sta rivedendo i termini di prescrizione per tutti i reati, compresi quelli di corruzione, il che potrebbe eliminare gli ostacoli all'accertamento efficace dei casi complessi di corruzione.

---

<sup>31</sup> Il cambiamento è considerato significativo quando il punteggio è cambiato di oltre cinque punti negli ultimi cinque anni.

<sup>32</sup> Principalmente la convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione e la convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione, la convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali e la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione.

<sup>33</sup> Negli ultimi anni l'UE ha adottato una normativa di potenziamento della lotta contro la corruzione, comprendente norme per proteggere da qualsiasi forma di ritorsione le persone che segnalano illeciti. Le norme rivedute contro il riciclaggio, in particolare l'istituzione di registri dei titolari effettivi delle società, e le ulteriori iniziative per agevolare lo scambio di informazioni finanziarie e per accelerare le indagini finanziarie favoriscono anch'esse in misura significativa la lotta contro la corruzione.

Alcuni Stati membri hanno introdotto misure volte a rafforzare la capacità delle autorità di combattere la corruzione e a ridurre gli ostacoli all'efficacia delle indagini e dell'azione penale. La [Lituania](#) ha rafforzato l'unità speciale della polizia incaricata di indagare sui casi di corruzione e di svolgere compiti analitici per assistere le autorità. A [Cipro](#) l'ufficio dell'avvocato generale è stato notevolmente rafforzato ai fini del La [Danimarca](#) prepara l'istituzione di una nuova unità investigativa nazionale per un approccio più efficiente ai reati gravi, compresi i casi complessi di corruzione. In [Slovenia](#) sono state introdotte modifiche legislative per migliorare l'indipendenza, l'organizzazione e il funzionamento della commissione per la prevenzione della corruzione.

In alcuni Stati membri sono stati introdotti o sono in corso di valutazione cambiamenti strutturali e organizzativi. A [Malta](#) l'avvocato generale ha assunto la competenza per il perseguimento di determinati reati gravi, compresa la corruzione ad alto livello, ed è stata istituita una task force sui reati finanziari complessi. L'[Austria](#) sta rivedendo il sistema degli obblighi di rendicontazione, considerato fonte di eccessivi oneri e ritardi che incidono negativamente sulle indagini anticorruzione.

#### *Problemi relativi alle indagini penali, all'azione penale e all'applicazione di sanzioni per corruzione*

In vari Stati membri continuano a emergere casi di corruzione gravi o altamente complessi, che talvolta coinvolgono rappresentanti dello Stato di alto profilo. L'impegno profuso dalla [Slovacchia](#) per reprimere la corruzione è notevolmente aumentato e di conseguenza sono stati indagati e perseguiti diversi casi di corruzione ad alto livello. In [Estonia](#) un caso attualmente oggetto di indagine ha condotto alle dimissioni del precedente governo nel gennaio 2021. In [Cechia](#) indagini e audit a livello nazionale ed europeo sull'uso dei fondi dell'UE hanno recentemente rivelato prove di conflitti di interessi a livello degli alti dirigenti e un caso è stato accettato dalla Procura europea. In [Austria](#) le indagini sulla corruzione politica ad alto livello si sono intensificate in seguito a recenti scandali politici. In [Romania](#) l'indagine e l'applicazione della pena nei casi di corruzione ad alto livello sono migliorate, anche se per combattere efficacemente la corruzione rimane indispensabile modificare il codice penale e il codice di procedura penale e le leggi sulla giustizia.

In molti Stati membri l'entità delle risorse destinate alle indagini sulla corruzione e alle procure ha reso particolarmente difficile assumere o trattenere personale altamente specializzato. In [Lettonia](#) sono stati segnalati problemi di risorse umane che incidono sull'efficienza operativa di alcune procure. [Croazia](#) e [Lussemburgo](#) hanno difficoltà ad assumere candidati qualificati. In [Spagna](#) le autorità della procura notano che la mancanza di risorse adeguate ostacola la velocità delle indagini e dell'azione penale nei casi di corruzione, anche in casi di corruzione di alto livello, molti dei quali sono fermi alla fase istruttoria da molti anni. In [Slovacchia](#) e [Polonia](#) sono stati segnalati casi in cui le indagini sono state ostacolate da vincoli giuridici all'accesso ai dati finanziari.

In alcuni Stati membri persistono dubbi circa l'efficacia delle indagini, dell'azione penale e delle pronunce nei casi di corruzione ad alto livello<sup>34</sup>. In [Italia](#) si stanno valutando misure volte ad accelerare il rinvio a giudizio e la fase dibattimentale dei procedimenti. In [Croazia](#) i casi di corruzione ad alto livello continuano ad essere oggetto di indagini e di azione penale, ma spesso le condanne tardano a causa del protrarsi dei procedimenti. A [Malta](#), se gli organi

---

<sup>34</sup> Come è stato osservato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, la mancanza di statistiche uniformi, aggiornate e consolidate in tutti gli Stati membri rende difficile monitorare il successo comparato delle indagini e dell'azione penale per reati di corruzione.

preposti all'indagine e all'azione penale hanno migliorato la capacità di gestire i casi di corruzione e aumentato il numero di fascicoli aperti, le indagini continuano a essere protrate nel tempo e manca una casistica di condanne nei casi ad alto livello. In [Bulgaria](#), malgrado l'intensificarsi delle attività di indagine e il potenziamento delle risorse, nei casi di corruzione ad alto livello i progressi continuano a essere lenti e resta da stabilire una solida casistica di condanne definitive<sup>35</sup>. In [Ungheria](#), anche se il tasso di rinvio a giudizio per corruzione è elevato e dal 2020 sono stati aperti nuovi fascicoli ad alto livello in cui sono coinvolti politici, la casistica delle indagini svolte in seguito ad accuse relative a rappresentanti dello Stato di alto profilo e alla loro cerchia ristretta rimane limitata.

#### *Rafforzare il quadro per la prevenzione della corruzione e per l'integrità*

La relazione sullo Stato di diritto 2020 ha mostrato che molti Stati membri avevano adottato misure per rafforzare i quadri per la prevenzione della corruzione e per l'integrità, e in molti casi questo impegno è proseguito.

##### *- Prevenire i conflitti di interessi e promuovere l'integrità nelle istituzioni pubbliche*

In alcuni Stati membri il quadro per l'integrità è stato completato da codici di condotta per i parlamentari, come in [Spagna](#), o da norme più precise o consolidate in materia di elargizione di omaggi, conflitti di interessi e incompatibilità per i rappresentanti dello Stato di alto profilo o che occupano posti di responsabilità, ad esempio in [Finlandia](#), [Italia](#) e [Portogallo](#). Altri Stati membri, come il [Belgio](#), [Cipro](#), i [Paesi Bassi](#), e [Malta](#), hanno introdotto programmi per l'integrità e di accertamento o enti di vigilanza presso le autorità di contrasto, che contribuiscono a rafforzare l'integrità nell'ambito delle forze di polizia.

##### *- Lobbismo e "porte girevoli"*

Il lobbismo è un atto legittimo di partecipazione politica<sup>36</sup>, che deve essere accompagnato da rigorosi requisiti di trasparenza e integrità per garantire la responsabilità e l'inclusività del processo decisionale<sup>37</sup>. Alcuni Stati membri hanno riveduto il regime al riguardo per aumentare la trasparenza e migliorare l'accesso alle informazioni sulle attività di lobbying. La [Germania](#), ad esempio, ha adottato una nuova legge per introdurre un registro elettronico delle attività di lobbying a livello federale. In [Lituania](#) sono entrate in vigore nuove regole che prevedono un regime di dichiarazione incrociata in cui rappresentanti di interessi, politici e dipendenti pubblici devono indicare le loro riunioni in un registro delle attività di lobbying. In [Spagna](#) sono in corso discussioni sulla creazione di un registro per la trasparenza. In [Estonia](#) sono stati adottati orientamenti non vincolanti sulle attività di lobbying e sul conflitto di interessi. In [Cechia](#) non è ancora stata adottata la nuova proposta legislativa sul lobbismo.

Un altro settore oggetto di controllo pubblico in molti Stati membri è la regolamentazione e l'applicazione delle norme sulla pratica cosiddetta delle "porte girevoli", ossia il passaggio di incarichi tra funzioni pubbliche e private. L'introduzione di limitazioni più severe quali periodi di intervallo obbligatori dopo la cessazione dell'impiego è in discussione, ad esempio, in [Finlandia](#) e in [Italia](#). La [Francia](#) ha recentemente modificato la legge per includere la pratica delle "porte girevoli" nel mandato dell'agenzia competente in materia di trasparenza e integrità nella vita pubblica. In [Portogallo](#) sono state recentemente introdotte nuove norme

---

<sup>35</sup> Nel giugno 2021 gli Stati Uniti hanno comminato sanzioni nei confronti di alcuni cittadini bulgari (tra cui un ex parlamentare) per atti di corruzione, in conformità del Global Magnitsky Act statunitense.

<sup>36</sup> OCSE (2021), *Lobbying in the 21st Century*.

<sup>37</sup> OCSE (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* Council of Europe standards on lobbying transparency, raccomandazione CM/Rec (2017) 2.

che stabiliscono periodi di intervallo relativamente lunghi e sanzioni dissuasive in caso di inosservanza, ma devono ancora essere monitorate e applicate.

- *Dichiarazione della situazione patrimoniale e dichiarazione degli interessi*

In tutti gli Stati membri vigono norme per garantire che certe categorie di dipendenti del settore pubblico siano soggette all'obbligo di dichiarazione della situazione patrimoniale e dichiarazione degli interessi. Tuttavia tali norme variano per portata, trasparenza e accessibilità delle informazioni divulgate o per sistema di verifica e applicazione. Diversi Stati membri hanno adottato recentemente riforme volte a migliorare il sistema. L'[Estonia](#) ha incluso i consiglieri politici dei ministri tra le persone tenute a presentare la dichiarazione degli interessi finanziari, mentre la [Croazia](#) ha messo a disposizione del pubblico le dichiarazioni patrimoniali di giudici e avvocati dello Stato. Il [Portogallo](#) ha introdotto l'obbligo di pubblicare online dichiarazioni patrimoniali complete e consolidate. In [Lituania](#) è ora operativo un nuovo registro che consente di collegare le informazioni contenute nelle dichiarazioni di interessi ad altri registri nazionali. Altri Stati membri che avevano introdotto riforme in passato compilano ora una casistica di monitoraggio e verifica. In [Francia](#) le autorità competenti svolgono controlli sistematici e regolari, alcuni dei quali producono risultati che sono trasmessi alla procura per un'eventuale azione penale. In [Romania](#) la presentazione elettronica delle dichiarazioni della situazione patrimoniale e delle dichiarazioni degli interessi è diventata operativa nell'aprile 2021 e si prevede che agevolerà ulteriormente il lavoro di verifica.

In alcuni Stati membri sussistono lacune. In [Belgio](#) le dichiarazioni non sono pubblicate né verificate sotto il profilo dell'esattezza, e sono accessibili solo ai giudici istruttori nel quadro delle indagini penali. In [Grecia](#), sebbene le dichiarazioni patrimoniali dei dipendenti pubblici e dei parlamentari siano rese pubbliche, si constatano ritardi e i dati pubblicabili restano limitati. In [Ungheria](#), sebbene vengano ampi obblighi di comunicazione, permangono preoccupazioni per la mancanza di controlli sistematici e l'insufficiente vigilanza su dichiarazioni patrimoniali e dichiarazioni degli interessi, e le autorità fiscali possono svolgere verifiche in caso di sospetto di un aumento ingiustificato del patrimonio solo se le autorità inquirenti hanno avviato indagini penali. In [Slovenia](#), anche se continuano ad aumentare le categorie di dipendenti pubblici soggette all'obbligo di dichiarazione patrimoniale, le risorse dedicate al monitoraggio e alle verifiche non sono aumentate di pari passo. La carenza di risorse umane persiste anche presso la commissione per la risoluzione dei conflitti di interesse in [Croazia](#).

- *Protezione degli informatori*

Nel contesto del recepimento della direttiva UE del 2019 sulla protezione degli informatori<sup>38</sup>, gli Stati membri rivedono la normativa nazionale vigente o introducono norme nuove. Alcuni Stati membri hanno semplificato il quadro istituzionale per la gestione delle segnalazioni di illeciti. È il caso della [Slovacchia](#), in cui il parlamento ha nominato il capo di un nuovo ufficio indipendente per la protezione degli informatori, che si occupa sia del settore privato che del pubblico. Nei [Paesi Bassi](#), a seguito di una valutazione, la legge sull'autorità competente in materia di segnalazioni di illeciti sarà modificata per aumentare la protezione giuridica degli informatori.

---

<sup>38</sup> Direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione. Il termine per il recepimento è il 17 dicembre 2021.

### - *Finanziamento dei partiti politici*

Poiché il finanziamento dei partiti politici può essere utilizzato come canale per la corruzione, la trasparenza e il rigore della regolamentazione sono fattori importanti. In diversi Stati membri sono state introdotte o sono in discussione riforme volte ad aumentare la trasparenza e il controllo del finanziamento dei partiti politici. In [Lussemburgo](#) il regolamento sul finanziamento dei partiti politici è stato riveduto per aumentare la trasparenza. In [Finlandia](#) un gruppo di lavoro parlamentare sta esaminando lo sviluppo della normativa in materia. In [Cechia](#) è prevista un'analisi più dettagliata del regime di finanziamento dei partiti per individuare lacune legislative e difficoltà pratiche. Nei [Paesi Bassi](#) le proposte di legge attualmente all'esame del parlamento mirano a proteggere il funzionamento e l'organizzazione dei partiti politici dalle ingerenze straniere.

### *Contrastare l'impatto della pandemia sulla corruzione*

In alcuni Stati membri la pandemia di COVID-19 ha rallentato il ritmo delle riforme o l'accertamento nel merito dei casi di corruzione, in quanto le autorità e gli organi giurisdizionali sono stati costretti ad affrontare l'emergenza sanitaria. Il GRECO ha raccomandato di razionalizzare le misure anticorruzione nei processi legati alla pandemia, quali l'assegnazione e l'erogazione di fondi per la ripresa, la legislazione di emergenza e l'assistenza medica<sup>39</sup>. Al tempo stesso la Commissione e il Consiglio hanno segnalato l'importanza di persistere nella lotta alla corruzione<sup>40</sup>. Analogamente l'OCSE ha avvertito che le violazioni dell'integrità e le pratiche corrotte potrebbero compromettere la ripresa, segnalando in particolare la necessità di affrontare i rischi immediati negli appalti di emergenza e di integrare le valutazioni del rischio di corruzione nelle misure per la ripresa economica<sup>41</sup>.

I rischi di corruzione risultano aumentati durante la pandemia, soprattutto perché è aumentato il ricorso a procedure di gara accelerate e semplificate, che si traducono in aggiudicazioni dirette o procedure di appalto non competitive. Queste circostanze eccezionali hanno indotto le autorità di audit e di controllo di vari Stati membri, ad esempio [Cipro](#), il [Portogallo](#), la [Francia](#), l'[Italia](#) e la [Lituania](#), a emanare orientamenti per affrontare questi rischi, o a svolgere audit mirati come in [Austria](#) o in [Romania](#).

### **3.3 Pluralismo dei media e libertà dei media**

Il pluralismo dei media e la libertà dei media sono elementi essenziali dello Stato di diritto, della responsabilità democratica e della lotta contro la corruzione. Gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire un ambiente favorevole al lavoro dei giornalisti, di proteggerne la sicurezza e di promuovere la libertà e il pluralismo dei media. La presente sezione si concentra sui settori in cui le decisioni politiche e strategiche possono avere un forte impatto sulla capacità dei media di svolgere il loro ruolo.

---

<sup>39</sup> GRECO (2020) *Corruption risks and useful legal references in the context of COVID-19*.

<sup>40</sup> Le raccomandazioni specifiche per paese del 2020 hanno evidenziato, riguardo a diversi Stati membri, che proseguire gli sforzi volti a rafforzare il quadro per prevenire e punire la corruzione è fondamentale per garantire la ripresa all'indomani della crisi della COVID-19 e per assegnare e distribuire i fondi e le risorse in modo efficiente, responsabile e trasparente.

<sup>41</sup> OCSE (2020) *Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery*.

## *L'Osservatorio del pluralismo dei media*

L'Osservatorio del pluralismo dei media (*Media Pluralism Monitor*, MPM)<sup>42</sup> 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 (MPM 2021) indicano un deterioramento della situazione rispetto al 2020 per tre indicatori chiave: libertà di espressione, tutela del diritto all'informazione e della professione giornalistica e protezione dei giornalisti. Su tale situazione ha influito, ancora una volta, la risposta di diversi governi alla pandemia di COVID-19. I risultati confermano che non tutte le autorità di regolamentazione dei media possono essere considerate scurve da influenze, sia a causa delle modalità di nomina dei loro organi direttivi che dell'esercizio delle loro funzioni, ma si registra un lieve miglioramento. Secondo la relazione, la trasparenza della proprietà dei mezzi di informazione continua a presentare in media un rischio moderato in tutti gli Stati membri, a causa della scarsa efficacia delle disposizioni giuridiche e del fatto che le informazioni sono fornite solo agli enti pubblici, ma non al pubblico. Come indicato nei capitoli sui singoli paesi, per una serie di motivi l'indipendenza politica dei media è considerata ad alto rischio negli stessi sei Stati membri segnalati nell'MPM 2020<sup>43</sup>.

### *Riforme in corso per rafforzare l'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media*

Le autorità nazionali di regolamentazione dei media svolgono un ruolo determinante nel preservare e far rispettare il pluralismo dei media. Come sottolineato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, poiché tali autorità attuano una regolamentazione specifica per i media e adottano decisioni in materia di politica dei media, la loro indipendenza dagli interessi economici e politici ha un effetto diretto sulla pluralità del mercato e sull'indipendenza politica del contesto mediatico. In tutti gli Stati membri dispongono vige una normativa che stabilisce le competenze e l'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media. La direttiva sui servizi di media audiovisivi<sup>44</sup> prevede requisiti specifici per rafforzare l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione dei media. Dopo la pubblicazione della prima relazione, nel quadro del recepimento della direttiva alcuni Stati membri, come il [Belgio](#), la [Bulgaria](#), la [Grecia](#), la [Lettonia](#), il [Lussemburgo](#) e la [Svezia](#), hanno introdotto nuove norme che dovrebbero rafforzare l'indipendenza delle rispettive autorità di regolamentazione dei media. Altri Stati membri (la [Cechia](#), [Cipro](#), l'[Estonia](#), la [Francia](#) e la [Polonia](#)) hanno annunciato l'adozione di misure di questo tipo o le stanno preparando.

Sussistono preoccupazioni per quanto riguarda l'indipendenza funzionale e l'efficacia di alcune autorità di regolamentazione. Ad esempio, in [Romania](#) l'azione dell'autorità è stata ostacolata dal fatto che non sono stati nominati nuovi membri dopo la scadenza di vari mandati precedenti e dall'insufficienza delle risorse. Anche in [Spagna](#) e [Slovenia](#) sono state manifestate preoccupazioni circa l'adeguatezza delle risorse dell'autorità di regolamentazione. L'influenza del potere politico sul processo di nomina o l'assenza di garanzie efficaci contro le ingerenze politiche continuano a destare preoccupazione in alcuni Stati membri, nonostante

---

<sup>42</sup> L'MPM 2021 ha costituito una fonte importante per la relazione sullo Stato di diritto del 2021. Si tratta di uno strumento scientifico e olistico per documentare lo stato di salute degli ecosistemi dei media, che analizza le minacce per il pluralismo e la libertà dei media negli Stati membri e in alcuni paesi candidati. È cofinanziato dall'Unione europea ed è attuato, in maniera indipendente e periodicamente, dal Centro per il pluralismo e la libertà dei media dal 2013-2014. La Commissione ha utilizzato anche altre fonti, tra cui l'indice della libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere, che sono indicate nei capitoli sui singoli paesi.

<sup>43</sup> Bulgaria, Ungheria, Malta, Polonia, Romania e Slovenia.

<sup>44</sup> Direttiva (UE) 2018/1808 del 14 novembre 2018.

l'indipendenza sia formalmente prevista per legge: si tratta ad esempio della [Croazia](#), di [Malta](#), della [Slovacchia](#) e dell'[Ungheria](#).

#### *Miglioramenti e ostacoli relativi alla trasparenza della proprietà dei media*

La trasparenza della proprietà dei media è un prerequisito essenziale per un'analisi attendibile della pluralità dei mercati dei media e per consentire al pubblico di valutare le informazioni e le opinioni diffuse dai media. Le norme internazionali<sup>45</sup> e la normativa dell'UE<sup>46</sup> incoraggiano gli Stati membri ad adottare misure specifiche in questo settore. Dopo l'ultima relazione la [Grecia](#) ha adottato nuove norme per aumentare la trasparenza della proprietà dei media e la disponibilità pubblica delle informazioni in materia. In [Finlandia](#) la nuova normativa specifica obbliga i fornitori di servizi di media a rendere accessibili al pubblico le informazioni sul loro assetto proprietario. In diversi altri Stati membri sono in preparazione leggi volte a migliorare la trasparenza della proprietà dei media e in alcuni l'accessibilità delle informazioni è migliorata. Ad esempio, l'[Irlanda](#) ha istituito una banca dati consultabile che contiene informazioni sulla proprietà dei media, favorendo il controllo pubblico. La [Lituania](#) sta istituendo un sistema di informazione accessibile al pubblico per divulgare informazioni sulla proprietà e, progressivamente, sulle entrate derivante dalla pubblicità statale.

In diversi Stati membri preoccupa la mancanza di trasparenza dell'assetto proprietario effettivo, in particolare a causa di problemi pratici nell'identificazione del proprietario apicale. In [Slovenia](#) vigono disposizioni specifiche in materia di trasparenza, ma resta problematico il fatto che i titolari effettivi apicali non sempre sono identificabili nel registro dei media. La [Cechia](#) ha adottato una normativa che garantisce l'accesso del pubblico, tramite un registro, a una serie limitata di informazioni sulla proprietà di tutte le società, compresi i media, ma rimane preoccupante il fatto che il sistema non obbliga le imprese del settore dei media a rivelare interamente l'assetto proprietario. La mancanza di trasparenza della proprietà dei media rimane una fonte di preoccupazione in [Bulgaria](#), dove i dati su tale proprietà non sono ancora pienamente accessibili al pubblico.

#### *Rischi per la trasparenza e l'equa distribuzione della pubblicità statale*

Norme trasparenti e criteri equi riducono il rischio di favoritismi nella distribuzione della pubblicità statale. L'assenza di tali norme aumenta il rischio che il denaro pubblico sia assegnato in modo tendenzioso a specifici mezzi di informazione e rischia di permettere alla politica di esercitare un'influenza indiretta sui media, compromettendone l'indipendenza.

La relazione del 2020 ha rilevato la mancanza di una normativa specifica in materia in molti Stati membri. La situazione non è cambiata, malgrado le autorità centrali o locali di diversi Stati membri abbiano continuato a procurare ingenti somme di introiti pubblicitari ai media. In [Austria](#), le notevoli quantità di pubblicità statale nei media sono accompagnate da persistenti preoccupazioni circa la trasparenza e l'equità della distribuzione e un'attenzione insufficiente nei confronti del pluralismo dei media. In [Croazia](#), anche se la pubblicità statale è parzialmente regolamentata, i portatori di interessi riferiscono che essa compromette spesso l'indipendenza politica dei mezzi di informazione che dipendono economicamente da tali finanziamenti, specie a livello locale. In [Bulgaria](#) la mancanza di garanzie regolamentari della distribuzione equa e trasparente della pubblicità statale si associa a preoccupazioni relative

---

<sup>45</sup> Raccomandazione CM/Rec (2018)11 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sul pluralismo dei media e la trasparenza della proprietà dei media.

<sup>46</sup> Direttiva (UE) 2018/1808 del 14 novembre 2018, articolo 5, paragrafo 2. Obblighi generali (non settoriali) di trasparenza della titolarità effettiva sono previsti anche dalle direttive antiriciclaggio (direttiva (UE) 2018/843 del 30 maggio 2018 e direttiva (UE) 2015/849 del 20 maggio 2015).

alla trasparenza nell'assegnazione dei finanziamenti pubblici ai mezzi di informazione. In [Ungheria](#) l'assegnazione della pubblicità di Stato continua a consentire al governo di esercitare un'influenza politica indiretta sui media: lo Stato è il principale operatore pubblicitario del paese e la grande maggioranza delle entrate è destinata a società di media filogovernative. In [Polonia](#) la pubblicità statale risulta diretta principalmente ai mezzi di informazione considerati favorevoli al governo.

### *Pressione e influenza politica sui media*

Le vulnerabilità e i rischi per il pluralismo dei media aumentano quando ne è minacciata l'indipendenza politica, quando manca una regolamentazione contro le ingerenze politiche o quando le norme permettono a soggetti della politica di possedere mezzi di comunicazione. Dalla pubblicazione dell'ultima relazione la pressione politica sui media si è manifestata in diversi casi. In [Cechia](#) il consiglio di vigilanza della televisione nazionale ha continuato a risentire di controversie politiche. A [Malta](#), poiché i due principali partiti politici possiedono emittenti televisive e radiofoniche, la sezione pertinente della legge nazionale in materia di radiodiffusione è stata sottoposta a sindacato costituzionale, contestando il modo in cui l'autorità di regolamentazione dei media applica le norme. In [Slovenia](#) i portatori di interessi ritengono che i progettati cambiamenti del finanziamento dell'emittente di servizio pubblico e la pressione esercitata sull'agenzia di stampa nazionale siano dettati da motivazioni politiche. In [Polonia](#) la potenziale acquisizione di un grande gruppo editoriale privato da parte di una società petrolifera controllata dallo Stato ha sollevato dubbi in quanto potenziale minaccia per il pluralismo dei media. In [Bulgaria](#) l'influenza politica sui media continua a destare preoccupazione, anche a causa della mancanza di norme che impediscano ai politici e ai partiti politici di possedere mezzi di informazione. In [Ungheria](#) il Consiglio dei media ha adottato una serie di decisioni che hanno comportato l'interruzione delle trasmissioni di una delle ultime stazioni radiofoniche indipendenti del paese<sup>47</sup>.

### *L'accesso alle informazioni è uno strumento fondamentale per i media, la società civile e la fiducia dei cittadini*

Il diritto di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche è un prerequisito fondamentale affinché i media, la società civile e i cittadini in generale possano svolgere il loro ruolo nel dibattito democratico e nel controllo delle istituzioni pubbliche. A [Cipro](#) è entrata in vigore nel 2020 una nuova normativa che stabilisce il quadro e le condizioni per l'accesso alle informazioni pubbliche e vari altri Stati membri progettano di introdurre una normativa generale sull'accesso alle informazioni ([Austria](#)) o meccanismi di mediazione sui reclami ([Paesi Bassi](#)). Sebbene l'accesso alle informazioni sia garantito per legge in tutti gli Stati membri, in molti casi permangono ostacoli pratici. In [Romania](#) il monitoraggio regolare da parte delle autorità nazionali rivela un'attuazione diversificata fra i diversi settori dell'amministrazione l'attribuzione di scarsa importanza alle misure di trasparenza da parte degli enti pubblici; i livelli di conformità più bassi si registrano nelle autorità locali. In [Croazia](#) sono emerse carenze nell'applicazione delle decisioni del commissario responsabile dell'informazione. In [Lussemburgo](#) rimangono preoccupazioni circa le lungaggini delle procedure di accesso ai documenti ufficiali. In [Danimarca](#) sono in discussione le attuali restrizioni del diritto di accesso ai fascicoli pubblici.

---

<sup>47</sup> Nel giugno 2021 la Commissione ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Ungheria a seguito delle decisioni del Consiglio dei media di rigettare la domanda di uso dello spettro radio presentata da Klubrádió.

### *Proteggere i giornalisti dalle minacce e dalle aggressioni*

La necessità di affrontare la questione della sicurezza dei giornalisti in tutta l'UE è stata evidenziata da casi recenti attualmente oggetto di indagine, quali l'assassinio del giornalista greco Giorgios Karaivaz nell'aprile 2021 e l'assassinio del giornalista olandese Peter R. de Vries nel luglio 2021. Molti giornalisti continuano a subire minacce e aggressioni, in particolare quando indagano sulla criminalità e sulla corruzione. In [Slovacchia](#) varie persone implicate nell'omicidio del giornalista investigativo Ján Kuciak e della sua fidanzata, avvenuto nel 2018, sono state condannate e il presunto mandante è sotto processo. A [Malta](#) è stata conclusa l'indagine pubblica sull'assassinio della giornalista di inchiesta Daphne Caruana Galizia commesso nel 2017 e il relativo procedimento penale ha registrato vari sviluppi.

Nel 2020 la piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha registrato il numero di segnalazioni più elevato di sempre, con un aumento del 40 % rispetto al 2019<sup>48</sup>. La piattaforma per la mappatura della libertà dei media (Mapping Media Freedom)<sup>49</sup> ha monitorato 280 casi di violazioni della libertà dei media nel 2020 (vessazioni o abusi psicologici, minacce legali, aggressioni fisiche, attentati alla proprietà privata, incitamento all'odio, campagne diffamatorie e censura), che hanno interessato in tutto 908 persone o organi di informazione in 23 Stati membri. Le aggressioni fisiche sono state segnalate specialmente nel contesto di manifestazioni pubbliche di protesta: in [Francia](#), [Germania](#), [Grecia](#) e [Polonia](#) alcuni giornalisti sono stati aggrediti dai manifestanti, ma in alcuni casi anche dalle forze di polizia. Le minacce online contro i giornalisti sono in aumento in tutta l'UE e sono particolarmente a rischio le donne e le persone appartenenti a minoranze. La situazione è preoccupante soprattutto quando a promuovere tali attacchi sono i politici o personaggi pubblici influenti. In [Slovenia](#), ad esempio, si registra una serie di casi di grande rilievo di vessazioni online e minacce nei confronti di giornalisti da parte di politici. In [Portogallo](#) è in corso un'indagine su un caso di sorveglianza di polizia condotto senza mandato giudiziario per identificare le fonti di giornalisti. In [Italia](#) una segnalazione recente riguarda presunte intercettazioni di vari giornalisti impegnati su questioni migratorie nell'ambito di un'indagine della procura relativa ai rapporti tra ONG e trafficanti di esseri umani.

In diversi Stati membri esistono meccanismi che forniscono un sostegno pratico ai giornalisti che necessitano di aiuto. Nei [Paesi Bassi](#) il progetto "PersVeilig" inteso a ridurre le minacce, la violenza e le aggressioni contro i giornalisti è stato riveduto nel 2021, con proposte di miglioramento. In [Italia](#) il Centro di coordinamento sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti, istituito nel 2017, continua a essere considerato una delle migliori pratiche a livello di UE. Altri Stati membri valutano la possibilità di introdurre nuove garanzie di legge per la protezione dei giornalisti. In [Finlandia](#) il governo progetta di modificare il codice penale per facilitare il perseguimento delle minacce e degli attacchi illegali nei confronti di vittime vulnerabili, come i giornalisti indipendenti, e aggravare le pene per i reati di genere, per contrastare l'incitamento all'odio nei confronti delle giornaliste. La [Svezia](#) prende iniziative per migliorare la protezione dei giornalisti nel quadro della revisione in corso della tutela penale di determinate funzioni vitali della società.

Resta grave preoccupazione in vari Stati membri l'azione legale strategica tesa a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP), che costituisce una particolare forma di vessazione nei confronti di giornalisti e di altre persone incaricate di tutelare l'interesse pubblico, spesso in

<sup>48</sup> <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>.

<sup>49</sup> [www.mappingmediafreedom.org](http://www.mappingmediafreedom.org)

combinazione con minacce all'incolumità fisica. Ad esempio, in [Croazia](#) l'ampio ricorso alla SLAPP ha avuto forti ripercussioni sui mezzi di informazione, specialmente i più piccoli e quelli locali, e sui giornalisti indipendenti. In altri paesi, come la [Polonia](#), la comunità dei mezzi di informazione ha constatato un aumento delle azioni legali avviate contro i giornalisti a scopo intimidatorio, insieme a lettere di avvertimento indirizzate a giornalisti e redazioni affinché smettessero di riportare criticamente notizie riguardanti imprese o istituzioni pubbliche. Questa strategia sembra colpire soprattutto i piccoli organi d'informazione e i giornalisti indipendenti, comportando un elevato rischio di autocensura.

### *L'impatto della pandemia sulla libertà dei media e il pluralismo dei media*

I mezzi di informazione europei sono stati fondamentali per tenere informati i cittadini durante la pandemia di COVID-19. La domanda di informazioni e notizie verificate è aumentata notevolmente, come si osserva nel piano d'azione della Commissione per gli audiovisivi e i media<sup>50</sup>. Allo stesso tempo la pandemia ha causato gravi difficoltà economiche per il settore dei media, nonché per i singoli giornalisti e operatori dei media.

Diversi capitoli sui singoli paesi indicano che gli organi di informazione hanno subito perdite di entrate senza precedenti e registrato problemi di liquidità finanziaria, o addirittura il fallimento e la chiusura. Gli organi di informazione regionali e locali sembrano quelli colpiti più duramente, e di conseguenza vaste aree di alcuni Stati membri sono rimaste prive di organi di informazione locali. Le condizioni economiche e lavorative dei giornalisti sono peggiorate in diversi Stati membri. La disoccupazione è aumentata nel settore e molti professionisti dei media e giornalisti — in particolare quelli con condizioni di lavoro precarie o gli indipendenti — sono rimasti privi di reddito. Tutto ciò li ha resi più vulnerabili di fronte alle pressioni.

Per contrastare e attenuare l'impatto della pandemia, circa la metà degli Stati membri ha varato regimi specifici di sostegno ai media, principalmente fornendo finanziamenti o sovvenzioni a tutti i settori dei media o ad alcuni di essi. I media locali sono stati esplicitamente inclusi in tali regimi in Stati membri come l'[Estonia](#), la [Svezia](#), la [Finlandia](#), la [Danimarca](#), i [Paesi Bassi](#), la [Francia](#) e l'[Italia](#). Vari Stati membri, come [Cipro](#), la [Lituania](#), il [Portogallo](#) e la [Romania](#), hanno sostenuto sia i media che l'informazione pubblica mediante la pubblicità pubblica delle campagne di sensibilizzazione connesse alla COVID-19. In alcuni Stati membri i giornalisti hanno potuto beneficiare del sostegno generalizzato alla disoccupazione ([Irlanda](#)), mentre in altri la situazione si è spesso rivelata difficile per i giornalisti indipendenti. La maggior parte di queste misure è stata apprezzata dai portatori di interessi del settore dei media, anche se ne sono stati criticati alcuni aspetti, ad esempio la trasparenza ([Malta](#)), l'equità dei criteri di distribuzione ([Austria](#)) o il possibile impatto sulla fiducia dei cittadini nei media ([Romania](#)).

L'impatto della pandemia sui media e le misure adottate per attutirlo non si limitano però agli aspetti economici. Una serie di restrizioni introdotte per combattere la pandemia ha reso più difficile il lavoro dei giornalisti e, a volte, ha inciso negativamente sul loro accesso alle informazioni pubbliche. Se le restrizioni dell'accesso pubblico alle informazioni o le deroghe a questo principio si sono generalmente limitate alle primissime fasi della pandemia (ad esempio in [Spagna](#) e in [Italia](#)), in Stati membri come l'[Ungheria](#) le misure di emergenza introdotte durante la pandemia hanno ristretto l'accesso alle informazioni pubbliche, ostacolando l'opera dei mezzi di informazione indipendenti. I giornalisti hanno inoltre continuato a incontrare ostacoli per accedere ad alcune sedi o è stato reso selettivo l'accesso a

---

<sup>50</sup> COM(2020) 784 final.

conferenze stampa online o fisiche in alcuni Stati membri. In [Polonia](#) l'esercizio del diritto di accesso alle informazioni pubbliche rischia di essere ulteriormente limitato a causa di un ricorso costituzionale pendente e la pandemia ha portato alla sospensione dei termini previsti dal diritto amministrativo, limitando o ritardando l'accesso alle informazioni pubbliche. In [Romania](#) si ritiene che la pandemia sia stata sfruttata per giustificare i ritardi o i rifiuti di fornire informazioni, mentre le norme sulla protezione dei dati sono state adottate per limitare l'accesso. Invece Stati membri come la [Lituania](#) e i [Paesi Bassi](#) hanno esentato i giornalisti dai divieti di viaggio legati alla COVID-19 affinché potessero continuare a seguire l'attualità e riportare informazioni di prima mano.

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

In democrazia lo Stato di diritto si basa sul bilanciamento dei poteri a livello istituzionale tra gli organi dello Stato, che ne garantisce il funzionamento, la cooperazione e il controllo reciproco facendo sì che ogni autorità statale eserciti il potere sotto il controllo delle altre, conformemente alla tradizione politica e giuridica di ciascuno Stato membro. Anche la società civile svolge un ruolo fondamentale nel sistema di bilanciamento dei poteri.

La presente sezione esamina gli sviluppi significativi registrati nel sistema di bilanciamento dei poteri, compreso il processo di elaborazione, adozione e revisione delle leggi e il ruolo delle autorità indipendenti nella salvaguardia dello Stato di diritto. Sotto questo aspetto è fondamentale la qualità della pubblica amministrazione e il modo in cui le autorità applicano la legge ed eseguono le decisioni giudiziarie. Un quadro favorevole per la società civile consente il dibattito e il controllo di coloro che sono al potere; il restringersi del margine di manovra della società civile segnala che lo Stato di diritto è a rischio. La presente sezione illustra inoltre gli sviluppi relativi al regime giuridico sulla cui base sono state adottate le misure contro la COVID-19 e al ruolo dei parlamenti, delle corti costituzionali, degli organi giurisdizionali e dei difensori civici.

#### *Riforme costituzionali e dibattiti per rafforzare il bilanciamento dei poteri a livello istituzionale*

I processi di riforma costituzionale volti a rafforzare le garanzie e il bilanciamento dei poteri indicati lo scorso anno hanno continuato a progredire. A [Cipro](#) la creazione di una Corte costituzionale distinta, incaricata del sindacato di costituzionalità delle leggi attualmente esercitato dalla Corte suprema, è in discussione in parlamento. A [Malta](#) è stata ultimata la riforma costituzionale relativa alle nomine di alcune commissioni indipendenti, ma i progressi sono lenti per quanto riguarda la convenzione costituzionale che dovrebbe occuparsi del rafforzamento del ruolo del parlamento. A [Lussemburgo](#) la riforma costituzionale precedentemente annunciata non sarà portata avanti: si pensa ora di introdurre revisioni mirate su temi specifici, ad esempio sul Consiglio di giustizia. Nei [Paesi Bassi](#) sono in corso ampie discussioni sul corretto funzionamento del sistema di bilanciamento dei poteri, a seguito di un'indagine parlamentare sull'attuazione del regime degli assegni familiari.

Per contribuire allo sviluppo di un sistema equilibrato, diversi Stati membri si avvalgono di opinioni e competenze diverse, tra cui quelle di organismi internazionali di esperti come la Commissione di Venezia. La Commissione europea ritiene che questo approccio sia costruttivo.

#### *L'inclusività, la qualità e la trasparenza del processo decisionale rimangono problematiche*

Diversi Stati membri adottano misure per migliorare ulteriormente i processi decisionali affinché le politiche si basino su dati concreti, con la consultazione e la partecipazione dei portatori di interessi in modo da garantire che le leggi siano il risultato di un ampio dibattito

all'interno della società. Il progetto innovativo della convenzione dei cittadini per il clima in [Francia](#) ha suscitato notevole attenzione e interesse da parte di altri Stati membri. In [Portogallo](#) il parlamento ha portato avanti misure volte a migliorare la trasparenza del processo decisionale e la qualità della legislazione. In [Grecia](#) è in corso di attuazione un nuovo quadro per esaminare l'impatto e la qualità dei progetti di legge e i portatori di interessi riferiscono un miglioramento della qualità e una significativa riduzione delle modifiche non strettamente attinenti al tema della legge introdotte all'ultimo minuto in parlamento. In [Estonia](#), [Lettonia](#) e [Austria](#) sono in corso iniziative per migliorare la partecipazione di cittadini e portatori di interessi al processo decisionale. In [Spagna](#) è stato approvato il quarto piano per l'Open Government (2020-2024) per rafforzare i legami tra cittadini e pubbliche autorità e aumentare la partecipazione dei cittadini allo sviluppo delle politiche pubbliche.

Il dialogo con i portatori di interessi ha evidenziato le difficoltà affrontate da diversi Stati membri per garantire che le norme per l'inclusività, la trasparenza e la qualità delle politiche decisionali siano applicate sistematicamente nella pratica. In [Slovacchia](#) i portatori di interessi hanno espresso preoccupazione per l'assenza di un dibattito approfondito e informato sulle caratteristiche principali della recente riforma costituzionale e hanno deplorato che le autorità non abbiano chiesto un parere alla Commissione di Venezia in merito alla riforma giudiziaria e costituzionale. In [Cechia](#) è stato segnalato un alto numero di procedure d'urgenza e i portatori di interessi hanno espresso preoccupazione per il fatto che tali procedure siano state utilizzate anche per leggi che non erano connesse alla lotta contro la pandemia. In [Francia](#) il numero di procedure accelerate e di corsie preferenziali in parlamento è aumentato in modo significativo, con conseguenze per la consultazione dei portatori di interessi e per l'attività parlamentare. In [Belgio](#) il Consiglio di Stato ha difficoltà a pronunciarsi sui progetti di legge a causa delle risorse insufficienti e dei termini per la consultazione spesso abbreviati.

In alcuni Stati membri il processo legislativo ha sollevato preoccupazioni in merito allo Stato di diritto. In [Ungheria](#) modifiche repentine e frequenti della legislazione continuano a compromettere la prevedibilità del contesto normativo e, in alcuni casi, il ritmo dell'emanazione di nuove leggi si è ulteriormente accelerato. In [Polonia](#) si continua a ricorrere all'adozione accelerata della legislazione anche per importanti riforme strutturali del sistema giudiziario, come le recenti modifiche della legge sulla Corte suprema. In [Bulgaria](#) continua a destare preoccupazione la prassi di introdurre importanti modifiche legislative modificando altri atti giuridici vertenti su altre materie, che aggira gli obblighi di consultazione pubblica e valutazione d'impatto. In [Romania](#) permangono preoccupazioni circa la stabilità e la prevedibilità della legge, poiché le modifiche sono frequenti e le leggi che ne derivano possono essere contraddittorie, sebbene il parlamento abbia dato segnali incoraggianti nel corso dell'attuale legislatura.

#### *Sviluppi significativi riguardo alle Corti supreme e costituzionali nel sistema di bilanciamento dei poteri*

Le Corti supreme e le Corti costituzionali svolgono un ruolo fondamentale nel sistema di bilanciamento dei poteri. Suscitano tuttavia preoccupazioni gli sviluppi in alcuni Stati membri. In [Slovacchia](#) la riforma costituzionale del dicembre 2020 esclude esplicitamente la competenza della Corte costituzionale per il riesame delle leggi costituzionali. Questa specifica riforma è ora oggetto di esame da parte della Corte costituzionale. In [Ungheria](#) sono state espresse preoccupazioni circa il ruolo che la Corte costituzionale esercita nel riesame delle decisioni giudiziarie definitive, agendo come ulteriore livello di ricorso e pronunciandosi nel merito allo stesso modo degli organi giurisdizionali di appello

ordinari malgrado non faccia parte del sistema giudiziario: ciò solleva questioni relative alla certezza del diritto.

Una serie di recenti sviluppi ha destato preoccupazione in merito al principio del primato del diritto dell'Unione. Ai fini del rispetto dello Stato di diritto e dell'uguaglianza degli Stati membri nell'ambito dell'UE, il diritto dell'Unione deve prevalere sul diritto nazionale e le sentenze della Corte di giustizia devono essere vincolanti per tutte le autorità degli Stati membri, compresi gli organi giurisdizionali nazionali. Il 9 giugno 2021 la Commissione ha deciso di avviare una procedura d'infrazione nei confronti della [Germania](#) per violazione del principio del primato del diritto dell'Unione in relazione alla sentenza del 5 maggio 2020 della Corte costituzionale tedesca<sup>51</sup>. In [Polonia](#) tale sentenza è stata adottata per contestare la competenza della Corte di giustizia a trattare i casi relativi all'indipendenza della magistratura e il governo ha adito il Tribunale costituzionale polacco per ottenere una dichiarazione della preminenza della Costituzione polacca sul diritto dell'Unione. Il 14 luglio 2021 il Tribunale costituzionale ha dichiarato che le ordinanze provvisorie emesse dalla Corte di giustizia che riguardano l'organizzazione degli organi giurisdizionali polacchi non sono compatibili con la Costituzione polacca<sup>52</sup> e il 16 luglio 2021 il primo presidente della Corte suprema polacca ha abrogato un decreto che attua una precedente ordinanza della Corte di giustizia che sospende le attività della sezione disciplinare della Corte suprema nei procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici<sup>53</sup>. In [Francia](#) una sentenza del Consiglio di Stato sulla conservazione dei dati ha destato preoccupazioni per la sua interazione con l'ordinamento giuridico dell'UE<sup>54</sup>. In [Romania](#) una decisione della Corte costituzionale non ha accettato le risultanze di un rinvio pregiudiziale e ha messo in discussione il principio del primato del diritto dell'UE, il che potrebbe costituire un notevole ostacolo per gli organi giurisdizionali chiamati ad applicare gli obblighi del diritto dell'Unione stabiliti nel rinvio pregiudiziale quando giudicano una causa.

#### *Il ruolo cruciale del difensore civico e delle istituzioni nazionali per i diritti umani*

Il difensore civico e le istituzioni nazionali per i diritti umani svolgono un ruolo importante nell'assicurare il bilanciamento dei poteri, difendere il diritto a una buona amministrazione e a un trattamento equo e segnalare le violazioni dei diritti fondamentali. Nei [Paesi Bassi](#) il difensore civico è stato tra i primi a segnalare all'amministrazione le iniquità di trattamento in relazione ai rimborsi degli assegni familiari e ha criticato il governo per non aver dato seguito alla segnalazione. In [Grecia](#) sono stati rafforzati i poteri del difensore civico, in particolare nelle indagini su casi di arbitrarietà da parte delle autorità di contrasto, e il difensore è intervenuto in casi di violazione dei diritti fondamentali<sup>55</sup>. A [Malta](#) una riforma costituzionale ha rafforzato le disposizioni sulla nomina, la sospensione e la destituzione del difensore civico e le nuove norme saranno applicate per la prima volta con la nomina di un nuovo difensore civico, che è in sospenso.

---

<sup>51</sup> Sentenza della Corte costituzionale federale del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15.

<sup>52</sup> Causa P 7/20 promossa dalla sezione disciplinare della Corte suprema.

<sup>53</sup> [https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current\\_events](https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current_events).

<sup>54</sup> In quest'ultima sentenza, facendo riferimento al carattere vincolante delle sentenze della Corte di giustizia, il Consiglio di Stato ha tuttavia respinto la richiesta del governo di valutare se una sentenza della Corte di giustizia possa violare il principio di attribuzione delle competenze e la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri; tale richiesta è di per sé problematica.

<sup>55</sup> In particolare ha indagato sul crescente numero di denunce relative a casi di respingimento di migranti alle frontiere esterne.

In alcuni Stati membri la nomina e la destituzione del difensore civico sono state oggetto di controversie politiche e giuridiche. In [Polonia](#) il difensore civico ha continuato a svolgere un ruolo fondamentale nella salvaguardia dello Stato di diritto. L'ultimo titolare ha concluso il mandato nel 2020, ma è rimasto in carica in quanto non è stato possibile trovare un accordo politico su un sostituto. La proroga dei poteri del difensore civico uscente è terminata nel luglio 2021 a seguito di una decisione del Tribunale costituzionale; i procedimenti parlamentari sono ora diretti a una nomina con il sostegno trasversale dei partiti<sup>56</sup>. In [Romania](#) la Corte costituzionale ha ritenuto incostituzionale la decisione del parlamento di destituire il difensore civico nominato con un precedente mandato parlamentare e la titolare della carica ha riassunto le sue funzioni.

### *Le organizzazioni della società civile quali attori essenziali per lo Stato di diritto*

Nella maggior parte degli Stati membri esiste un contesto favorevole e propizio alla società civile, e lo spazio della società civile continua ad essere considerato aperto<sup>57</sup>. In alcuni Stati membri le autorità hanno fornito sostegno finanziario supplementare da destinare alle organizzazioni della società civile. In [Estonia](#) il nuovo programma governativo per il periodo 2021-2024 rafforza ulteriormente il partenariato strategico tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni pubbliche. In diversi Stati membri la società civile investe maggiormente nelle attività di base sul territorio in tema di Stato di diritto.

In alcuni Stati membri le organizzazioni della società civile si scontrano tuttavia a gravi difficoltà. Tra gli esempi figurano le minacce deliberate da parte delle autorità, anche attraverso restrizioni o controlli finanziari, l'inadeguata protezione contro le aggressioni fisiche o verbali, le decisioni arbitrarie e l'azione legale strategica tesa a bloccare la partecipazione pubblica, o la riduzione del livello di protezione dei diritti fondamentali che permette alla società civile di operare. Ad esempio, in [Ungheria](#) permangono pressioni sulle organizzazioni della società civile che criticano il governo e, sebbene la legge sulla trasparenza delle organizzazioni della società civile finanziate da fondi esteri sia stata abrogata a seguito della sentenza della Corte di giustizia, sono state introdotte nuove misure. In [Polonia](#) le ONG che criticano le politiche governative sono oggetto di vessazioni e intimidazioni da parte di autorità e dipendenti pubblici. In [Grecia](#) il processo di registrazione delle ONG attive nel settore dell'asilo, della migrazione e dell'inclusione sociale continua a destare preoccupazioni. La registrazione è problematica anche a [Cipro](#), sebbene siano stati compiuti alcuni progressi. A [Malta](#) le organizzazioni della società civile hanno espresso preoccupazione per le nuove norme in materia di raccolta di fondi, che renderebbero loro più difficile lo svolgimento delle attività. In [Slovacchia](#) le aggressioni verbali delle autorità pubbliche e dei politici nei confronti di attivisti e organizzazioni della società civile e la riduzione dei finanziamenti pubblici alle organizzazioni che promuovono la parità di genere destano preoccupazione in merito al rispetto del ruolo democratico della società civile. In [Francia](#) e [Spagna](#) desta preoccupazione l'incidenza della legislazione sulla pubblica sicurezza sul lavoro delle organizzazioni della società civile, in relazione alla libertà di espressione e di informazione e al diritto di protesta.

---

<sup>56</sup> Secondo la Costituzione della Polonia, il difensore civico è nominato dal parlamento per cinque anni. Il Tribunale costituzionale ha considerato contrario alla Costituzione che il difensore civico continuasse a svolgere le funzioni oltre il periodo di cinque anni prescritto dalla Costituzione.

<sup>57</sup> Secondo la valutazione effettuata dall'organizzazione non governativa CIVICUS. La classifica si articola in una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso.

## *L'impatto della pandemia di COVID-19 sul sistema di bilanciamento dei poteri e sui dibattiti pubblici*

Le misure sulla COVID-19, tra cui le restrizioni ai diritti fondamentali, sono state adottate sulla base di regimi giuridici diversi: regimi di emergenza costituzionale, nuovi regimi di emergenza specifici per la pandemia, leggi sulla sanità pubblica o nessun regime speciale. Tali regimi giuridici sono stati spesso modificati nel corso del tempo. Nei [Paesi Bassi](#) e in [Svezia](#), per esempio, i regimi sono stati rafforzati per fare in modo che i provvedimenti restrittivi si basassero su un solido fondamento giuridico. In [Belgio](#) è stata adottata una "legge sulla pandemia" che fornisce una nuova base giuridica per le misure di emergenza. In diversi Stati membri la costituzionalità dei regimi di emergenza e delle leggi in materia di sanità pubblica è stata sottoposta ad esame. In [Slovacchia](#) la Corte costituzionale ha esaminato la costituzionalità del regime di emergenza, quando è stato adottato e quando è stato prorogato, confermandone la conformità alla Costituzione. Nella maggior parte degli Stati membri i regimi speciali hanno un termine, in molti casi già scaduto nella primavera del 2021 o in procinto di scadere.

I parlamenti hanno esercitato un costante controllo democratico, testimoniato da discussioni periodiche sulla proroga dei regimi di emergenza. Il controllo parlamentare sulle singole misure connesse alla COVID-19 non è stato uniforme. In [Italia](#) tutti i decreti legge emessi dal governo in caso di urgenza hanno effetto immediato ma devono essere convertiti in legge dal parlamento entro 60 giorni. In [Finlandia](#) tutte le misure di emergenza sono soggette all'approvazione del parlamento e al controllo di costituzionalità del cancelliere della giustizia e dalla commissione per gli affari costituzionali. In [Portogallo](#) è stata istituita una commissione parlamentare *ad hoc* per controllare le misure adottate in risposta alla pandemia e il governo è stato chiamato a riferire su ciascuna fase dello stato di emergenza, per consentire al parlamento di esercitare anche un controllo *ex post*.

In diversi Stati membri il controllo parlamentare delle misure connesse alla COVID-19 è stato rafforzato nel corso del tempo. In [Germania](#) il controllo parlamentare è stato potenziato introducendo l'elenco delle misure che possono essere adottate mediante ordinanza. In [Austria](#) le ordinanze più restrittive hanno dovuto essere confermate dal parlamento prima di entrare in vigore ed essere limitate nel tempo, ed è stato rafforzato l'obbligo di consultazione. Il parlamento della [Croazia](#) ha richiesto una relazione quadrimestrale sulle misure relative alla COVID-19. In [Danimarca](#), nel febbraio 2021 è stata adottata una nuova normativa che prevede un controllo parlamentare rafforzato e in particolare è stata istituita una commissione parlamentare speciale incaricata di esaminare le ordinanze esecutive.

Per quanto riguarda i parlamenti, anche il loro funzionamento è stato influenzato dalla pandemia, ma la maggior parte di essi ha adeguato il regolamento interno per garantire la continuità dei dibattiti, le votazioni e una rappresentanza adeguata, anche quando le norme imponevano di ridurre le presenze in aula e i parlamentari dovevano sottoporsi ad autoisolamento. Alcuni Stati membri disponevano già di piattaforme informatiche molto ben sviluppate che hanno agevolato la transizione (ad esempio, la [Lettonia](#)).

Il controllo della legittimità, della fondatezza e della proporzionalità delle misure relative alla COVID-19 esercitato dagli organi giurisdizionali è stato un contrappeso essenziale al potere esercitato dal governo nell'adottare decisioni in grado di incidere in modo sproporzionato sui diritti fondamentali dei cittadini. In [Estonia](#) tutte le ordinanze del governo relative alla COVID-19 contengono informazioni sul modo in cui possono essere impugnate per via legale e i cittadini hanno intentato una serie di cause dinanzi agli organi giurisdizionali amministrativi. In [Germania](#) le misure sono state sottoposte a un controllo giurisdizionale globale, in primo luogo da parte degli organi giurisdizionali amministrativi e delle corti

costituzionali di grado più elevato dei *Länder*, che per fine 2020 avevano registrato più di 6 000 cause. In [Francia](#) il Consiglio di Stato si è pronunciato in numerosi procedimenti urgenti contro la gestione della pandemia da parte del governo e ha disposto una serie di misure o sospensioni di leggi, in particolare in relazione ai diritti fondamentali. In [Polonia](#) gli organi giurisdizionali ritengono che alcune misure siano illegittime, poiché la Costituzione nazionale prevede esplicitamente che qualsiasi limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali possa essere imposta solo in stato di emergenza (e quest'ultimo non era stato dichiarato).

Le autorità indipendenti hanno svolto un ruolo attivo durante tutta la pandemia, valutando l'impatto delle misure specifiche sui diritti fondamentali e allertando le autorità. In [Francia](#) la commissione nazionale per i diritti umani ha esaminato le misure connesse alla COVID-19 e pubblicato vari pareri. In [Lituania](#) i mediatori parlamentari hanno valutato la conformità delle misure di emergenza con i diritti e le libertà fondamentali. In [Irlanda](#) la commissione per i diritti umani e l'uguaglianza ha raccomandato di abbreviare le proroghe delle misure connesse alla COVID-19 e di specificare per legge la durata massima delle eventuali proroghe.

Le organizzazioni della società civile hanno risentito della pandemia, non solo a causa dei limiti alla libertà di circolazione e di riunione, ma anche in termini di finanziamento. La partecipazione della società civile all'elaborazione e all'attuazione delle misure relative alla COVID-19 è stata in generale molto limitata. In [Austria](#) il governo si è adoperato per sviluppare ulteriormente il dialogo con la società civile, in particolare consultandola sul sostegno concesso durante la pandemia.

In alcuni Stati membri l'esperienza vissuta ha già suscitato riflessioni su eventuali cambiamenti (costituzionali) che permettano di prepararsi meglio a eventuali crisi future. In [Finlandia](#) la commissione per gli affari costituzionali ha chiesto una revisione approfondita del regolamento sullo stato di emergenza dopo la fine della pandemia. In [Svezia](#) sarà istituita una commissione d'inchiesta per esaminare la necessità di aggiungere alla Costituzione disposizioni sullo stato di emergenza in tempo di pace. In [Italia](#) il Senato ha proposto di istituire una commissione speciale bicamerale per garantire al parlamento un ruolo centrale durante le emergenze. In [Ungheria](#) una modifica costituzionale limiterà i poteri del governo per quanto riguarda i regimi speciali dell'ordinamento giuridico a partire dal luglio 2023. L'attuale regime di emergenza costituzionale, che conferisce ampi poteri al governo, è ancora in vigore e lo rimarrà fino a quando il governo non deciderà di porvi fine.

#### **4. 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. La pubblicazione della prima relazione annuale sullo Stato di diritto nel settembre 2020 è stata seguita da importanti dibattiti in seno al Parlamento europeo e al Consiglio. È stato avviato un dialogo con la società civile e gli Stati membri, compresi i parlamenti nazionali. Questi sviluppi a livello dell'UE possono essere interpretati come un graduale consolidamento del processo relativo allo Stato di diritto su diversi assi: dialogo interistituzionale, dialogo con e tra gli Stati membri, dialogo con i portatori di interessi e cooperazione internazionale. Parallelamente la Corte di giustizia ha proseguito il lavoro sul controllo del rispetto dello Stato di diritto, mentre la Commissione ha svolto il ruolo di custode dei trattati aprendo procedure di infrazione. L'insieme di strumenti dell'UE relativi allo Stato di diritto è stato ulteriormente sviluppato con il raggiungimento di un accordo su un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

### *Rafforzare la risposta interistituzionale*

Uno degli obiettivi principali della relazione sullo Stato di diritto è sensibilizzare e promuovere una discussione aperta tra gli Stati membri sulle questioni relative allo Stato di diritto. Come rilevato nella relazione del 2020<sup>58</sup>, in seguito all'esame del dialogo annuale del Consiglio sullo Stato di diritto condotto nel 2019 si è manifestato un ampio consenso su un rafforzamento di tale dialogo, sulla base della relazione della Commissione. Di conseguenza, nell'autunno 2020 la presidenza ha organizzato un processo in due fasi: una discussione orizzontale sugli sviluppi generali dello Stato di diritto e una distinta discussione specifica a ciascun paese, che ha esaminato in primo luogo cinque Stati membri<sup>59</sup> in base alla relazione sullo Stato di diritto. Nella primavera del 2021 sono proseguiti i dialoghi specifici con ciascun paese, che hanno interessato altri cinque Stati membri<sup>60</sup>. È stato così avviato un ciclo annuale di discussioni in sede di Consiglio "Affari generali". L'attuale presidenza ha annunciato che proseguirà tale approccio nella seconda metà del 2021. Finora le discussioni in sede di Consiglio hanno mostrato il chiaro interesse degli Stati membri a una condivisione degli sviluppi e delle migliori pratiche al fine di contribuire a prevenire i problemi in modo inclusivo e costruttivo. Parallelamente si sono svolti scambi tematici su questioni relative allo Stato di diritto in diverse configurazioni del Consiglio, in particolare per condividere le buone pratiche.

Il Parlamento europeo svolge un ruolo sempre più importante nel condurre il dibattito sullo Stato di diritto a livello europeo. Nell'ottobre 2020 ha approvato una risoluzione che invita la Commissione e il Consiglio ad avviare negoziati su un accordo interistituzionale sul rafforzamento dei valori dell'Unione<sup>61</sup>. La Commissione ha accolto con favore la risoluzione e concorda con il Parlamento europeo sull'importanza di rafforzare la capacità dell'UE di monitorare e difendere i valori comuni dell'Unione. La relazione annuale sullo Stato di diritto svolge un ruolo importante al riguardo, affrontando questioni di rilevanza diretta anche per altri valori dell'Unione, quali la democrazia e i diritti fondamentali, collegati ai lavori relativi al piano d'azione per la democrazia europea, al sostegno della Carta dei diritti fondamentali e alla promozione di un'Unione dell'uguaglianza. L'evoluzione del dialogo tra le istituzioni sullo Stato di diritto dovrebbe essere considerata in questo contesto generale ed è destinata a svilupparsi nei prossimi anni. Il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione che accoglie con favore la relazione sullo Stato di diritto 2020, ribadendo nel contempo le sue precedenti richieste di miglioramento, in particolare per quanto riguarda l'inclusione di raccomandazioni specifiche per paese<sup>62</sup>. La Commissione accoglie con favore la risoluzione e rifletterà attentamente su di essa al momento di elaborare le future relazioni. La Commissione rimane determinata ad approfondire il dialogo con il Parlamento europeo.

Per quanto riguarda la situazione nei singoli Stati membri, nell'ultimo anno il Parlamento europeo ha adottato risoluzioni sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, a Malta e in Polonia<sup>63</sup>. Il gruppo di monitoraggio della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti

---

<sup>58</sup> Relazione 2020 sullo Stato di diritto, pag. 27.

<sup>59</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca ed Estonia.

<sup>60</sup> Germania, Grecia, Spagna, Francia e Irlanda. In generale la scelta dei paesi segue l'ordine protocollare, ma la Germania è stata sostituita dall'Estonia durante la sua presidenza.

<sup>61</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2020 sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali.

<sup>62</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 24 giugno 2021 sulla relazione della Commissione sullo Stato di diritto 2020 (2021/2025 (INI)).

<sup>63</sup> Risoluzioni del Parlamento europeo dell'8 ottobre 2020 sulla Bulgaria (P9\_TA (2020) 0264), del 29 aprile 2021 sull'assassinio di Daphne Caruana Galizia e lo Stato di diritto a Malta (P9\_TA (2021) 0148), e del 17 settembre 2020 sulla Polonia (P9\_TA (2020) 0225).

fondamentali<sup>64</sup> della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha svolto un ruolo importante nell'approfondire il dibattito sullo Stato di diritto in seno al Parlamento europeo; ha organizzato scambi di opinioni sulla situazione in Bulgaria, a Malta, in Polonia, in Slovacchia e in Slovenia, su un caso specifico in Belgio e sullo spazio della società civile nell'UE, e ha seguito attivamente la situazione nell'Unione per quanto riguarda le misure connesse alla COVID-19<sup>65</sup>.

Anche il Comitato economico e sociale europeo, attraverso il gruppo ad hoc Diritti fondamentali e Stato di diritto<sup>66</sup>, e il Comitato delle regioni, attraverso la commissione Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni (CIVEX)<sup>67</sup>, hanno contribuito al dialogo sullo Stato di diritto a livello dell'UE.

### *Rafforzare il dialogo con gli Stati membri*

In seguito alla pubblicazione della relazione sullo Stato di diritto 2020 è stato profuso un impegno particolare per dialogare con gli Stati membri. A livello politico i parlamenti nazionali svolgono un ruolo fondamentale nel preservare lo Stato di diritto, sia nella loro funzione legislativa sia per il controllo che esercitano sull'esecutivo. Nell'ultimo anno la Commissione<sup>68</sup> ha visitato la maggior parte dei parlamenti nazionali al fine di presentare e discutere la metodologia della relazione sullo Stato di diritto 2020 e le conclusioni specifiche per ciascun paese.

La Commissione ha tenuto riunioni bilaterali, comprendenti sia un dialogo a livello politico sia discussioni tecniche, per raccogliere informazioni sull'avanzamento di alcune riforme fondamentali a seguito delle conclusioni della relazione sullo Stato di diritto 2020. In questo primo anno i contatti si sono limitati ad alcuni Stati membri, ma in futuro potrebbero assumere maggior rilievo.

Sono proseguite le riunioni periodiche della rete dei punti di contatto per lo Stato di diritto, che riunisce rappresentanti di tutti gli Stati membri. Concepita inizialmente come ausilio per creare il meccanismo e definirne la metodologia, la rete si afferma sempre più come un canale di comunicazione permanente con gli Stati membri e tra gli Stati membri per la preparazione della relazione sullo Stato di diritto. Si prevede che le sue riunioni possano servire sempre più da piattaforma per la condivisione delle buone pratiche e lo scambio di informazioni a livello tecnico tra gli Stati membri sulle riforme previste in materia di Stato di diritto.

---

<sup>64</sup> Il gruppo si concentra sulle minacce alla democrazia, allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali e sulla lotta contro la corruzione in tutti gli Stati membri. Può raccomandare alla commissione LIBE azioni specifiche quali riunioni con i portatori di interessi, audizioni e missioni, così come può formulare proposte di risoluzione e relazioni.

<sup>65</sup> Relazione sull'attività del gruppo di monitoraggio della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, 16 giugno 2021.

<sup>66</sup> Il gruppo ad hoc Diritti fondamentali e Stato di diritto (FRRL) è un organo orizzontale del CESE incaricato di offrire alle organizzazioni della società civile europee uno spazio per incontrarsi e condividere le valutazioni sulla situazione dei diritti fondamentali, della democrazia e dello Stato di diritto negli Stati membri.

<sup>67</sup> Tra le competenze della commissione CIVEX figurano gli affari costituzionali, la governance, il miglioramento della legislazione, la sussidiarietà e la proporzionalità.

<sup>68</sup> Nelle riunioni la Commissione è stata rappresentata dalla vicepresidente Jourová o dal commissario Reynders.

### *Rafforzare il dialogo con i portatori di interessi a livello nazionale e dell'UE*

La società civile è un partner fondamentale dell'UE per la promozione di una più forte cultura europea dello Stato di diritto. In preparazione della relazione la Commissione ha tenuto riunioni per discutere degli sviluppi in materia di Stato di diritto con portatori di interessi quali reti europee, organizzazioni nazionali ed europee della società civile e organizzazioni professionali<sup>69</sup>. Le organizzazioni della società civile hanno fornito un gran numero di contributi scritti alla relazione<sup>70</sup>.

Nel maggio 2021 la presidenza portoghese, in collaborazione con la Commissione europea, ha organizzato a Coimbra la prima conferenza ad alto livello sullo Stato di diritto, dedicandola alla situazione in Europa, alla quale hanno partecipato responsabili politici, organizzazioni della società civile, reti giudiziarie europee, esponenti del mondo accademico e giornalisti. La conferenza ha fatto il punto dell'impegno profuso per difendere lo Stato di diritto in Europa, concentrandosi sul ruolo della società civile, sulle sfide legate alla comunicazione delle questioni relative allo Stato di diritto e sullo Stato di diritto nel contesto della pandemia e della ripresa economica.

La forte partecipazione della società civile alla preparazione di questa seconda relazione ha conferito un riconoscimento alle organizzazioni della società civile a livello nazionale e ha ulteriormente incoraggiato i collegamenti e le reti internazionali. La Commissione continuerà a riflettere sul modo in cui mobilitare la società civile, le reti professionali e gli altri portatori di interessi nel dibattito sullo Stato di diritto a livello nazionale ed europeo.

### *Rafforzare la cooperazione internazionale*

Lo Stato di diritto è anche un aspetto importante dell'azione dell'UE al di là delle sue frontiere. Guidata dai valori e principi universali affermati dalla Carta delle Nazioni Unite e dal diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario, 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>71</sup>, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>72</sup>. L'UE continuerà a seguire un approccio coerente nella cooperazione con i paesi candidati e potenziali candidati, con i paesi del vicinato e in tutte le azioni esterne, a livello bilaterale, regionale e multilaterale. L'Unione tratta regolarmente questioni relative allo Stato di diritto nei dialoghi sui diritti umani con i paesi partner e a livello multilaterale, in particolare in sede di Nazioni Unite.

Per difendere lo Stato di diritto a livello mondiale occorre rafforzare la cooperazione in materia con le organizzazioni internazionali e regionali<sup>73</sup>. Le valutazioni di organismi internazionali specializzati hanno fornito un importante contributo all'analisi della Commissione e una cooperazione e uno scambio più stretti hanno aiutato la Commissione a comprendere meglio le situazioni degli Stati membri. A livello tecnico i servizi della

---

<sup>69</sup> In particolare, la rete per i diritti umani e la democrazia, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, EuroCommerce, ENNHRI, Civil Society Europe e Transparency International.

<sup>70</sup> <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contributions>

<sup>71</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/it/pdf>

<sup>72</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

<sup>73</sup> Quali le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

Commissione tengono contatti regolari con i diversi organi del Consiglio d'Europa al fine di elaborare la relazione<sup>74</sup>.

La Commissione intende rafforzare ulteriormente questo elemento cruciale nel lavoro sullo Stato di diritto, basandosi sulle strette relazioni che intrattiene con il Consiglio d'Europa e altri organismi internazionali. Il 26 gennaio 2021 la Commissione ha presentato la relazione sullo Stato di diritto 2020 all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. La Commissione ha inoltre partecipato a eventi organizzati dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) in cui sono stati presentati e discussi i temi trattati dal meccanismo per lo Stato di diritto.

#### *Altri sviluppi istituzionali connessi allo Stato di diritto*

La Corte di giustizia ha continuato a sviluppare la giurisprudenza in materia di Stato di diritto, in particolare per quanto riguarda l'obbligo imposto dal trattato agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione<sup>75</sup>, chiarendo ulteriormente le garanzie di indipendenza della magistratura previste dal diritto dell'UE. Attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale, i giudici nazionali hanno continuato a portare all'attenzione della Corte di giustizia questioni relative allo Stato di diritto. La Corte si è pronunciata sulle domande di pronuncia pregiudiziale in materia di Stato di diritto presentate da organi giurisdizionali di Malta, della Polonia, dei Paesi Bassi e della Romania. Le sentenze riguardavano in particolare le procedure di nomina dei giudici, l'esecuzione di mandati d'arresto europei in caso di carenze persistenti relative all'indipendenza della magistratura in uno Stato membro, il regime disciplinare per i giudici, la responsabilità personale dei giudici, la creazione di una sezione speciale della procura relativa ai giudici e il principio del primato del diritto dell'Unione<sup>76</sup>.

La Commissione ha continuato a esercitare il ruolo di custode dei trattati dell'UE avviando procedure di infrazione e in alcuni casi ha chiesto alla Corte di giustizia di ordinare provvedimenti provvisori per prevenire danni irreparabili<sup>77</sup>.

In aggiunta alle procedure di infrazione, che trattano di specifiche violazioni del diritto dell'UE, l'articolo 7 del trattato sull'Unione europea prevede una procedura più generale per difendere i valori comuni dell'Unione, compreso lo Stato di diritto. Sussistono dinanzi al Consiglio due procedure, avviate rispettivamente dalla Commissione nei confronti della Polonia nel 2017 e dal Parlamento europeo nei confronti dell'Ungheria nel 2018, al fine di accertare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori dell'Unione.

---

<sup>74</sup> Quali la Commissione di Venezia, il Gruppo di Stati contro la corruzione, il dipartimento per l'esecuzione delle sentenze e il dipartimento per i media. Per rafforzare la cooperazione, il Consiglio d'Europa ha nominato una persona di contatto incaricata di coordinare i lavori.

<sup>75</sup> Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

<sup>76</sup> Tra le principali sentenze successive all'ultima relazione figurano le sentenze del 6 ottobre 2020, Commissione europea / Ungheria, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792; del 24 novembre 2020, AZ (Falso in atti), C-510/19, EU:C:2020:953; del 17 dicembre 2020, Openbaar Ministerie, C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033; del 2 marzo 2021, A.B. e a., C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; del 20 marzo 2021, Republika / Il-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311; del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. / Inspekția Judiciară e a., cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393; del 15 luglio 2021, Commissione europea / Repubblica di Polonia, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

<sup>77</sup> Cfr. in particolare il comunicato stampa della Commissione del 31 marzo 2021, IP/21/1524. Causa C-204/21. La Corte di giustizia ha ordinato in questa causa provvedimenti provvisori (ordinanza del vicepresidente della Corte di giustizia del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593).

Nel settembre 2020 la Commissione ha aggiornato il Consiglio sugli ultimi sviluppi nei settori oggetto delle proposte motivate. Nel giugno 2021 il Consiglio ha ascoltato sia l'Ungheria che la Polonia.

Lo Stato di diritto è un prerequisito per la corretta gestione dei fondi dell'UE. Nel maggio 2018 la Commissione ha quindi proposto di corredare le proposte relative al nuovo quadro di bilancio di una proposta legislativa che preveda un meccanismo specifico atto a proteggere i fondi dell'UE dai rischi derivanti da violazioni dello Stato di diritto nei singoli Stati membri. Il regolamento che ne è risultato è stato adottato nel dicembre 2020<sup>78</sup>; la Commissione è determinata a farlo rispettare e lavora attivamente alla sua applicazione concreta. La Commissione procede attualmente alla consultazione del Parlamento europeo e degli Stati membri su orientamenti che illustreranno in modo più dettagliato le modalità con cui intende applicare concretamente il regolamento. Allo stesso tempo ha iniziato a monitorare i possibili casi. Il regolamento si applica a decorrere dal 1° gennaio 2021 a ogni violazione commessa a partire da quella data.

Il 1° giugno 2021 è divenuta operativa la Procura europea (EPPO), che è competente per indagare, perseguire e rinviare a giudizio i responsabili di frodi e altri reati ai danni del bilancio dell'UE<sup>79</sup>, integrando il ruolo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)<sup>80</sup>. L'EPPO svolge indagini penali, esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri partecipanti fino alla pronuncia definitiva. L'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali analizzati nella presente relazione sarà un fattore cruciale per garantire che i casi siano conclusi e che si applichino sanzioni efficaci.

Lo Stato di diritto occupa un posto di primo piano anche nell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. I piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri comprendono importanti priorità di riforma, come il miglioramento del contesto imprenditoriale mediante un'amministrazione pubblica e sistemi giudiziari efficaci. La Commissione europea fornisce assistenza tecnica agli Stati membri, in particolare attraverso lo strumento di sostegno tecnico, per migliorare l'efficienza, la qualità e l'indipendenza della pubblica amministrazione e dei sistemi giudiziari.

## **5. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE**

La pandemia di COVID-19 ha messo ulteriormente in luce l'importanza dello Stato di diritto per le nostre democrazie, i nostri diritti fondamentali e la vita quotidiana degli europei; ha anche messo alla prova lo Stato di diritto. L'esperienza della pandemia ha dimostrato la forte resilienza generale dei sistemi nazionali, evidenziando nel contempo una serie di settori

---

<sup>78</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU L 433I del 22.12.2020, pag. 1). L'Ungheria e la Polonia hanno contestato la validità del regolamento dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea: si vedano, rispettivamente, le cause C-156/21 e C-157/21.

<sup>79</sup> Tra cui le spese e le entrate dell'UE, l'IVA (al di sopra dei 10 milioni di EUR e transfrontaliera), il riciclaggio, la corruzione attiva e passiva, l'appropriazione indebita di fondi o beni dell'UE da parte di un dipendente pubblico e la criminalità organizzata legata al bilancio dell'UE. Gli Stati membri che partecipano attualmente alla Procura europea sono Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

<sup>80</sup> Nel 2021 sono entrate in vigore nuove norme (regolamento (UE, Euratom) 2020/2223, GU L 437 del 28.12.2020, pag. 49) che rafforzano il ruolo dell'OLAF e agevolano la collaborazione con l'EPPO.

specifici in cui lo Stato di diritto è stato messo sotto pressione. Lo Stato di diritto è un elemento importante per la preparazione ai momenti di crisi.

Dalla presente relazione emergono molti sviluppi positivi in materia di Stato di diritto negli Stati membri, che stanno reagendo alle difficoltà individuate in precedenza. Emergono anche i settori in cui rimangono o si intensificano problemi e preoccupazioni, talvolta gravi. La Commissione si rallegra della partecipazione di tutti gli Stati membri, che hanno mostrato un impegno e una cooperazione costanti e la volontà di avviare un dialogo su questioni sensibili.

L'adozione della relazione sullo Stato di diritto 2021 segna l'inizio di un nuovo ciclo di dialogo e monitoraggio. La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo a organizzare dibattiti generali e specifici su ciascun paese sulla base della presente relazione, ed esorta i parlamenti nazionali e gli altri attori fondamentali a intensificare le discussioni a livello nazionale. La Commissione invita gli Stati membri a fare efficacemente fronte alle sfide indicate nella relazione ed è pronta ad assisterli in quest'impegno. Proteggere, promuovere e rafforzare lo Stato di diritto e renderlo un elemento dinamico della nostra cultura politica è un impegno comune degli Stati membri e dell'UE.

La Commissione attende con interesse di proseguire il dialogo in materia di Stato di diritto con gli attori fondamentali. Il rispetto dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti umani è considerato dai cittadini europei uno dei principali punti di forza dell'UE: questo dà a tutti gli Stati membri e alle istituzioni dell'UE un senso di responsabilità e un indirizzo nell'esercizio delle loro funzioni.