



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2021
SWD(2021) 708 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Relazione sullo Stato di diritto 2021
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Estonia**

che accompagna il documento

**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**

{COM(2021) 700 final} - {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) 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}

SINTESI

La digitalizzazione avanzata del sistema giudiziario ha dimostrato di essere un fattore determinante per garantire la resilienza del sistema giudiziario estone di fronte alle sfide poste dalla pandemia di COVID-19. L'archivio elettronico, un sistema di comunicazione elettronica all'interno del sistema giudiziario, è in fase di ulteriore sviluppo, con l'inserimento di nuove funzionalità accompagnate da corsi di formazione, e ha contribuito a una risoluzione efficiente delle cause in entrata da parte degli organi giurisdizionali. I poteri dei presidenti degli organi giurisdizionali sono stati estesi, ove necessario per la buona amministrazione della giustizia, per consentire loro di trasferire giudici senza il consenso degli interessati - in situazioni straordinarie e per un periodo limitato - trasferire cause e chiedere il distacco di giudici con il consenso degli interessati. Tali poteri possono essere utilizzati per far fronte a potenziali arretrati presso gli organi giurisdizionali e alle situazioni di emergenza in caso di aumento delle cause in entrata in materia di migrazione e asilo. La promozione dei giudici è stata resa più trasparente modificando i criteri di valutazione dei giudici di primo grado per includervi una procedura per la raccolta di informazioni sui candidati.

Il quadro strategico anticorruzione è stato ulteriormente sviluppato rispetto alla relazione dello scorso anno con un nuovo piano d'azione nazionale per il periodo 2021-2025, adottato dal governo nel 2021. Il piano d'azione rafforza il coinvolgimento dei ministeri nel coordinamento e nell'attuazione delle misure anticorruzione e sviluppa l'impegno della società civile nell'affrontare le questioni anticorruzione. Per quanto riguarda il perseguimento della corruzione, il sistema giudiziario penale si è dimostrato efficace nell'individuare i casi di corruzione ad alto livello. Le misure volte a rafforzare l'elemento preventivo comprendono nuovi orientamenti non vincolanti per le attività di lobbying e i conflitti di interessi, sebbene manchino chiare disposizioni di attuazione. La procedura legislativa per l'adozione di norme esaustive sulla protezione degli informatori è attualmente in corso e dovrebbe concludersi entro la fine di quest'anno. Il sistema di dichiarazione patrimoniale è stato aggiornato per sottoporre i consiglieri politici dei ministri all'obbligo di presentare una dichiarazione di interessi finanziari. Inoltre, il governo ha annunciato l'intenzione di rafforzare il quadro di finanziamento dei partiti politici.

Per quanto riguarda la libertà e il pluralismo dei media, il governo ha proposto un progetto di legge per rafforzare l'indipendenza dell'organo di regolamentazione dei media e aumentare la trasparenza della proprietà dei media. Il diritto di accesso alle informazioni generalmente trova tutela giuridica e formale nella Costituzione, ma le pratiche effettive in materia di comunicazione possono variare da un ente pubblico all'altro. Rispetto alla relazione sullo Stato di diritto 2020, il quadro globale per la protezione dei giornalisti è rimasto stabile. La pandemia di COVID-19 in corso ha causato un calo dei proventi pubblicitari, che ha colpito il pluralismo dei media e i giornalisti in termini economici, riducendo la sicurezza occupazionale del settore, in particolare per quanto riguarda i giornalisti freelance. Il governo ha adottato varie misure di sostegno per rispondere a tali preoccupazioni.

L'Estonia continua a migliorare il suo sistema ben sviluppato di bilanciamento dei poteri tramite nuovi progetti volti a garantire un processo legislativo maggiormente inclusivo. Il cancelliere della giustizia ha ampliato le proprie competenze e ottenuto l'accreditamento con status A quale istituzione nazionale per i diritti umani, ai fini del pieno rispetto dei principi di Parigi promossi dalle Nazioni Unite. Il nuovo programma per la società civile è stato creato congiuntamente dal governo e dalla società civile e pone l'accento sullo sviluppo

di un partenariato strategico tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni pubbliche. Il governo estone ha dichiarato lo stato di emergenza tra marzo e maggio 2020. Da allora le modifiche apportate alla legislazione hanno conferito al comitato sanitario e al governo il potere di affrontare la pandemia di COVID-19. Tutte le ordinanze del governo relative alla pandemia di COVID-19 contengono informazioni su come possono essere impugnate dal punto di vista giuridico.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO

Il sistema giudiziario estone si articola in tre livelli: quattro organi giurisdizionali distrettuali (competenti in materia civile, penale e per i reati minori) e due organi giurisdizionali amministrativi per il primo grado, due organi giurisdizionali circondariali per il secondo grado (competenti a riesaminare le decisioni degli organi giurisdizionali distrettuali e amministrativi) e, per il più alto grado, la Corte suprema, che riesamina le sentenze nell'ambito dei ricorsi per cassazione, oltre a essere competente in materia di controllo di costituzionalità. La Corte suprema amministra il proprio bilancio e le proprie attività, a differenza degli organi giurisdizionali di primo e secondo grado, i quali sono amministrati dal Consiglio per l'amministrazione degli organi giurisdizionali di concerto con il ministero della Giustizia. Il Consiglio per l'amministrazione degli organi giurisdizionali è un organo non permanente a cui sono riconosciuti, tra gli altri, poteri relativi alla mappa giudiziaria, alle risorse della magistratura e che partecipa alla discussione sull'amministrazione degli organi giurisdizionali. I giudici degli organi giurisdizionali di primo e secondo grado sono nominati dal presidente della Repubblica su proposta della Corte suprema in seduta plenaria (*en banc*)¹. L'ufficio di Procura è un ente governativo facente capo al ministero della Giustizia, ma indipendente nell'esercizio delle proprie funzioni. È diretto dal procuratore generale, in particolare per quanto riguarda la nomina e la carriera dei pubblici ministeri². L'ordine degli avvocati estone è un'associazione di autogoverno professionale e indipendente³. I procedimenti disciplinari nei confronti degli avvocati possono essere avviati dinanzi al tribunale d'onore⁴ da qualsiasi persona interessata o dal Consiglio dell'ordine degli avvocati⁵. L'Estonia partecipa alla Procura europea.

Indipendenza

Il livello di indipendenza della magistratura percepito è migliorato notevolmente e ora è alto presso i cittadini e medio presso le imprese. Il 66 % dei cittadini ritiene che l'indipendenza della magistratura percepita sia a un livello abbastanza o molto buono, in notevole aumento rispetto al 2020 (57 %), continuando una tendenza positiva. Fra le imprese, il 57 % ritiene che l'indipendenza della magistratura sia a un livello abbastanza o molto buono, il che ha invertito la precedente tendenza al ribasso (39 % nel 2020)⁶. Il livello di indipendenza della magistratura percepito è aumentato sia presso i cittadini che presso le imprese a partire dal 2016.

¹ La Corte suprema in seduta plenaria è l'organo supremo della Corte suprema. È composta da tutti i 19 giudici della Corte suprema. La Corte suprema in seduta plenaria è convocata e presieduta dal presidente della Corte suprema.

² Il procuratore generale esercita un controllo di supervisione nell'ufficio di Procura, mentre i procuratori capo esercitano un controllo di supervisione negli uffici di Procura distrettuali. Grafici 55 e 56 del quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

³ Articolo 2, paragrafo 1, della legge sull'ordine degli avvocati.

⁴ Articolo 15, paragrafo 1, e articolo 15, paragrafo 3, della legge sull'ordine degli avvocati - La corte d'onore è composta da quattro avvocati giurati eletti dall'assemblea generale dell'ordine degli avvocati, due giudici eletti dalla Corte in seduta plenaria e un giurista designato dal consiglio della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Tartu.

⁵ Articolo 16, paragrafo 1, della legge sull'ordine degli avvocati.

⁶ Grafici 48 e 50 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021. Il livello di indipendenza della magistratura percepito è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata abbastanza buona o molto buona da meno del 30 % dei rispondenti), basso (30-39 % dei rispondenti), medio (40-59 %), alto (60-75 %), molto alto (più del 75 % dei rispondenti).

I poteri dei presidenti degli organi giurisdizionali sono stati estesi per coprire il trasferimento di giudici senza il loro consenso in situazioni straordinarie e per un periodo limitato, e per chiedere il distacco di giudici con il loro consenso. Al fine di far fronte ai potenziali arretrati negli organi giurisdizionali e alle situazioni di emergenza nel caso di un aumento delle cause in entrata in materia di migrazione e asilo, le modifiche della legge sugli organi giurisdizionali, entrata in vigore nel giugno 2020, consentono di trasferire giudici senza il loro consenso. Se necessario per la buona amministrazione della giustizia, un giudice può essere temporaneamente trasferito, senza il suo consenso, con decisione del presidente dell'organo giurisdizionale, a un organo giurisdizionale amministrativo per il riesame delle domande di trattenimento di cittadini di paesi terzi⁷. Tale trasferimento è possibile solo in una situazione di emergenza⁸ ed è soggetto a controllo giurisdizionale dinanzi alla Corte suprema. Il fatto che il trasferimento sia temporaneo, per una situazione determinata, e soggetto a controllo giurisdizionale, unitamente al fatto che il trasferimento non sia deciso dal potere esecutivo, costituisce una garanzia importante. Il Consiglio d'Europa raccomanda che il trasferimento di giudici senza il loro consenso sia soggetto a tali garanzie⁹. Le medesime modifiche hanno esteso la possibilità di trasferire una causa a un altro organo giurisdizionale senza modificare la competenza¹⁰. Su richiesta del presidente di un organo giurisdizionale distrettuale o di un organo giurisdizionale amministrativo, i presidenti degli organi giurisdizionali circondariali possono, con decisione congiunta, trasferire una causa sulla base di elementi generali¹¹ a un altro organo giurisdizionale dello stesso grado per la decisione¹². Questa misura deve essere utilizzata a titolo straordinario e non come soluzione permanente¹³. Le medesime modifiche hanno esteso la possibilità di distaccare giudici con il loro consenso. Il presidente di un organo giurisdizionale può inviare un giudice, previo consenso di quest'ultimo e su richiesta del presidente di un altro organo giurisdizionale, a trattare una questione dinanzi a un altro organo giurisdizionale dello stesso grado o di grado inferiore qualora sussista il rischio concreto che un organo giurisdizionale

⁷ Articolo 45², paragrafo 1, della legge sugli organi giurisdizionali.

⁸ Relazione relativa alla legge sugli organi giurisdizionali per l'articolo 45². Tale trasferimento è possibile in una situazione di emergenza causata dall'immigrazione di massa, in cui gli organi giurisdizionali amministrativi devono rispettare termini brevi e per tutto il tempo necessario fino a quando gli organi giurisdizionali amministrativi sono nuovamente in grado di garantire la necessaria tutela dei diritti delle parti con risorse proprie. Sebbene la legge non menzioni esplicitamente i termini specifici, ribadisce che il distacco è temporaneo, e la sua durata è stabilita dal Consiglio per l'amministrazione degli organi giurisdizionali.

⁹ Un giudice non dovrebbe ricevere una nuova nomina o essere trasferito a un'altra funzione giudiziaria senza avervi acconsentito, tranne nei casi di sanzioni disciplinari o di riforma dell'organizzazione del sistema giudiziario. Cfr. CM/Rec(2010)12, punto 52. Si veda anche la causa *Bilgen c. Turchia* (ricorso n. 1571/07) del 9 marzo 2021, punti 63 e 96.

¹⁰ Articolo 45¹, paragrafo 1, della legge sugli organi giurisdizionali - Il rinvio di una questione da parte di un organo giurisdizionale distrettuale è consentito solo nei confronti di un altro organo giurisdizionale distrettuale e da un organo giurisdizionale amministrativo solo nei confronti di un altro organo giurisdizionale amministrativo.

¹¹ Articolo 45¹, paragrafo 3, della legge sugli organi giurisdizionali - Il consiglio di amministrazione degli organi giurisdizionali può stabilire principi specifici per il rinvio delle questioni a un altro organo giurisdizionale per la decisione.

¹² Articolo 45, paragrafo 1¹, della legge sugli organi giurisdizionali - Ciò è possibile se è evidente che non è possibile garantire l'amministrazione della giustizia conformemente ai requisiti dell'organo giurisdizionale in cui il presidente ha presentato la richiesta.

¹³ Relazione relativa alla legge sugli organi giurisdizionali per l'articolo 45, paragrafo 1¹ - Se è evidente che non è possibile garantire l'amministrazione della giustizia conformemente ai requisiti dell'organo giurisdizionale.

non sia in grado di risolvere le cause in entrata entro un termine ragionevole¹⁴. In tale situazione anche il distacco è limitato nel tempo¹⁵.

La promozione dei giudici è stata resa più trasparente. Nel dicembre 2020 la Corte suprema in seduta plenaria ha modificato i criteri di valutazione dei giudici di primo grado quando presentano domanda per la posizione di giudice di secondo grado. I criteri, pubblicati per la prima volta nel 2015¹⁶, sono stati rivisti per includere una procedura per la raccolta di informazioni sui candidati¹⁷, che dovrebbe contribuire alla trasparenza del processo di promozione dei giudici. L'avanzamento di carriera dei giudici si basa su concorsi pubblici in cui i giudici¹⁸ che chiedono una promozione sono posti su una base di parità con i candidati di altre professioni legali¹⁹. Questo regime modificato è particolarmente importante se si considera che nei prossimi anni alcuni giudici andranno in pensione e dovranno essere sostituiti da giudici nominati o promossi di recente. Il processo di nomina di nuovi giudici negli organi giurisdizionali di primo e di secondo grado è gestito dal comitato d'esame dei giudici, sulla base di un esame orale e scritto²⁰ e di una valutazione dell'idoneità dei candidati. Successivamente, i candidati idonei sono presentati alla Corte suprema in seduta plenaria²¹, che ne propone²² la nomina al presidente della Repubblica²³. I giudici degli organi giurisdizionali di primo grado sono promossi agli organi giurisdizionali di grado superiore mediante una risoluzione della Corte suprema in seduta plenaria²⁴, sulla base di un colloquio e del parere di tutti i membri dell'organo giurisdizionale per il quale il giudice ha presentato domanda²⁵. Le decisioni sulle promozioni o sulle nomine possono essere impugnate dinanzi alla Camera di controllo costituzionale della Corte suprema²⁶. I portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni in merito all'imparzialità strutturale dei giudici che partecipano alla

¹⁴ Articolo 58³, paragrafo 1, della legge sugli organi giurisdizionali.

¹⁵ Relazione relativa alla legge sugli organi giurisdizionali per l'articolo 58³ – Il distacco dura fino alla risoluzione della questione specifica per la quale è stato effettuato il trasferimento.

¹⁶ I criteri sono contenuti in un allegato del regolamento interno della Corte suprema e sono stati resi pubblici in risposta a una raccomandazione del GRECO nel quarto ciclo di valutazione – Relazione di valutazione, punto 99.

¹⁷ Criteri per la selezione dei giudici candidati alla posizione di giudice degli organi giurisdizionali circondariali e procedura per la raccolta di informazioni sui candidati. Approvati dalla Corte suprema in seduta plenaria il 15 dicembre 2020. La procedura di raccolta delle informazioni sui candidati esisteva prima del suo inserimento nell'allegato del regolamento interno della Corte suprema, ma non era pubblica.

¹⁸ Articolo 53 della legge sugli organi giurisdizionali.

¹⁹ Informazione ricevuta in occasione della visita in Estonia. - I candidati devono essere avvocati esperti e riconosciuti.

²⁰ Un candidato alla posizione di giudice di un organo giurisdizionale circondariale (corte d'appello) deve aver superato l'esame da giudice prima di presentare la sua candidatura oppure deve esserne esentato (ad esempio se il candidato è già un giudice di un organo giurisdizionale di primo grado o se è altrimenti esente ai sensi della sottosezione 66, paragrafo 6, della legge sugli organi giurisdizionali). Non è previsto un esame separato per un giudice di un organo giurisdizionale circondariale.

²¹ Articolo 69 sottosezione 3¹ della legge sugli organi giurisdizionali - Una persona pregiudicata da una decisione del comitato di esame dei giudici può presentare ricorso dinanzi alla Corte suprema in seduta plenaria entro 14 giorni dalla data in cui ha ricevuto la decisione. Articolo 30 sottosezione 2, paragrafo 3, della legge sugli organi giurisdizionali - La Corte suprema in seduta plenaria decide sui ricorsi presentati contro le decisioni del comitato di esame dei giudici.

²² La decisione sulla proposta è presa a maggioranza dei giudici della Corte suprema in seduta plenaria presenti. – Informazione ricevuta in occasione della visita in Estonia. (Ad esempio la Corte suprema e il Consiglio per l'amministrazione degli organi giurisdizionali).

²³ Articolo 55, paragrafo 1, della legge sugli organi giurisdizionali.

²⁴ Articolo 55, paragrafo 3¹, della legge sugli organi giurisdizionali.

²⁵ Articolo 55 della legge sugli organi giurisdizionali.

²⁶ Che adotta la decisione in un collegio di cinque giudici (su 19 giudici della formazione in seduta plenaria).

procedura di ricorso, anche se nella pratica nessuno ha presentato ricorso. Inoltre, va osservato che i membri della Camera di controllo costituzionale²⁷, che sono stati coinvolti nella decisione sulla promozione o nella decisione sulla proposta di nomina, hanno la possibilità di ritirarsi dalla procedura di ricorso per far fronte a potenziali dubbi sull'imparzialità strutturale della camera d'appello. Dopo la prima nomina in carica di un giudice, il comitato di esame dei giudici valuta i giudici durante i primi tre anni, sulla base di criteri stabiliti dalla legge²⁸.

Qualità

Il livello avanzato di digitalizzazione della giustizia ha consentito agli organi giurisdizionali di continuare a operare senza gravi perturbazioni durante la pandemia di COVID-19. Come rilevato nella relazione sullo Stato di diritto 2020 l'Estonia è uno degli Stati membri che vanta i migliori risultati in materia di digitalizzazione della giustizia. Ciò ha permesso una transizione agevole dall'amministrazione della giustizia in presenza all'amministrazione della giustizia a distanza durante la pandemia di COVID-19. Perfino prima della pandemia l'Estonia aveva già introdotto l'applicazione di fascicoli giudiziari digitali, aveva dotato tutti i tribunali di strumenti di videoconferenza e aveva consentito agli organi giurisdizionali, agli uffici di Procura e ai professionisti del diritto di lavorare a distanza. Nel 2020 è stata sviluppata un'aula di udienza virtuale per consentire a giudici, avvocati e pubblici ministeri di partecipare alle udienze a distanza²⁹. Questo nuovo strumento digitale non utilizza prodotti cloud commerciali. Permette agli utenti di connettersi senza installare alcun software e consente lo streaming e la registrazione delle udienze. Ogni udienza virtuale ha un nome e una password unici che non possono essere riutilizzati una volta terminata l'udienza. Questa novità è stata accompagnata dalla produzione di manuali per aiutare i professionisti a utilizzare il nuovo strumento. La Corte suprema sta mettendo a punto ulteriori materiali e corsi di formazione specifici per sviluppare ulteriormente la formazione in questo settore. Inoltre, nel 2021 sarà presentata una nuova versione dell'archivio elettronico, un sistema di comunicazione elettronica nel sistema giudiziario, che consentirà di caricare file e video di grandi dimensioni sulla piattaforma online³⁰.

Efficienza

Il sistema giudiziario continua a funzionare in modo efficiente nonostante le sfide poste dalla pandemia di COVID-19. La durata dei procedimenti e delle cause pendenti è tra le più

²⁷ Per i ricorsi, essi si riuniscono in un collegio di cinque giudici su nove.

²⁸ Conformemente ai requisiti di cui all'articolo 100, paragrafo 2, della legge sugli organi giurisdizionali – I formati standard per la presentazione del parere del presidente dell'organo giurisdizionale e della relazione del giudice supervisore, comprendono l'esame di quanto segue: 1) le statistiche procedurali sulle questioni risolte, 2) le conoscenze e le competenze professionali (secondo l'elenco), 3) la partecipazione a corsi di formazione (in particolare il programma di formazione sulle competenze professionali per i giudici di un organo giurisdizionale di primo grado e di una corte d'appello che assumono incarichi, approvati dal consiglio di formazione), 4) le capacità e le caratteristiche personali.

²⁹ Grafici 40, 41 e 44 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021 - Tra l'altro, il sistema giudiziario offre quanto segue: le udienze degli organi giurisdizionali possono svolgersi interamente online; le prove in formato digitale sono ammissibili; il procedimento può essere avviato online; una domanda di patrocinio a spese dello Stato può essere presentata online; è possibile accedere online alle cause in corso e chiuse; i documenti ufficiali degli organi giurisdizionali possono essere notificati per via elettronica; i diritti di cancelleria possono essere pagati online.

³⁰ Informazione ricevuta in occasione della visita in Estonia. (Ad esempio il ministero della Giustizia).

basse dell'UE³¹. Nel 2020 le cause civili sono state risolte con lo stesso livello di efficienza del 2019 negli organi giurisdizionali distrettuali (mediamente in 95 giorni), mentre le cause penali sono state risolte più lentamente che nel 2019 (mediamente in 255 giorni nei procedimenti penali generali, 34 giorni nei procedimenti semplificati e 47 giorni nelle cause per reati minori)³². Negli organi giurisdizionali di primo grado, le cause amministrative sono state risolte più lentamente che nel 2019³³ (in media in 126 giorni)³⁴. I tempi medi di esaurimento degli appelli sono stati di 192 giorni per le cause civili, 51 giorni per le cause penali e 197 giorni per le cause amministrative. La durata dei procedimenti giudiziari nelle cause civili, commerciali e amministrative è più breve della media dell'UE (misurata in tempi di esaurimento), mentre il numero di cause pendenti è spesso tra i più bassi dell'UE³⁵. Rispetto al 2019, il tasso di ricambio è sceso leggermente al di sotto del 100 %, ma gli organi giurisdizionali sono stati generalmente in grado di gestire le cause in entrata.

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

L'assetto istituzionale anticorruzione è rimasto invariato rispetto alla relazione sullo Stato di diritto 2020. Il ministero della Giustizia è responsabile della predisposizione, della supervisione e del coordinamento del piano d'azione anticorruzione 2021-2025. Il Comitato ristretto anticorruzione esercita il controllo parlamentare sull'attuazione delle misure anticorruzione. Il Comitato per la vigilanza sul finanziamento dei partiti politici sovrintende al finanziamento dei partiti politici. L'Ufficio per i reati di corruzione della Polizia criminale centrale è un reparto speciale responsabile della conduzione di indagini sui casi di corruzione, mentre il Servizio di sicurezza interna è responsabile delle indagini sui reati di corruzione commessi da alti funzionari statali e alti funzionari dei governi locali dei sei comuni più grandi. L'ufficio di Procura sovrintende e dirige i procedimenti istruttori delle indagini penali sui reati di corruzione e rappresenta il pubblico ministero presso gli organi giurisdizionali.

La percezione fra gli esperti e i dirigenti aziendali è che il livello di corruzione nel settore pubblico in Estonia continui a essere relativamente basso. Nell'indice di percezione della corruzione 2020 di Transparency International, l'Estonia ha un punteggio di 75/100 e si colloca al 6° posto nell'Unione europea e al 17° posto a livello mondiale³⁶. Tale percezione è migliorata³⁷ negli ultimi cinque anni³⁸.

³¹ Grafici 6-21 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

³² Si veda la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Estonia, pag. 5 - Nel 2019 le cause penali sono state risolte mediamente in 226 giorni nei procedimenti penali generali, 28 giorni nei procedimenti semplificati e 46 giorni nelle cause per reati minori. Negli organi giurisdizionali di primo grado, le cause amministrative sono state risolte in media in 123 giorni.

³³ Si veda il riferimento precedente - Negli organi giurisdizionali di primo grado, le cause amministrative sono state risolte in media in 123 giorni.

³⁴ Contributo dell'Estonia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 4.

³⁵ Grafici 6-16 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

³⁶ Transparency International, Indice di percezione della corruzione 2020, pagg. 2-3. Il livello di corruzione percepita è classificato come segue: basso (la percezione della corruzione nel settore pubblico fra gli esperti e i dirigenti aziendali ha un punteggio superiore a 79); relativamente basso (punteggio compreso fra 79 e 60); relativamente alto (punteggio fra 59 e 50); alto (punteggio inferiore a 50).

³⁷ Nel 2015 il punteggio era 70, mentre nel 2020 è 75. Negli ultimi cinque anni il punteggio aumenta/cala significativamente quando il cambiamento è di più di 5 punti, migliora/peggiora quando il cambiamento è fra i 4 e i 5 punti, è relativamente stabile quando il cambiamento è fra 1 e 3 punti.

³⁸ I dati dell'Eurobarometro sulla percezione e l'esperienza della corruzione da parte dei cittadini e delle imprese, riportati l'anno scorso, sono aggiornati ogni due anni. Gli ultimi insiemi di dati sono forniti dallo Speciale Eurobarometro 502 (2020) e da Flash Eurobarometro 482 (2019).

Il quadro strategico anticorruzione è stato riveduto. Il nuovo piano d'azione globale anticorruzione 2021-2025³⁹, adottato dal governo nel febbraio 2021, prevede otto priorità principali⁴⁰. Il piano può essere considerato un importante passo avanti rispetto alla strategia precedente e mira a completare il quadro giuridico anticorruzione con norme in materia di lobbying e disposizioni giuridiche sulla protezione degli informatori. L'attuazione del nuovo piano d'azione sarà coordinata dal ministero della Giustizia tramite la rete anticorruzione⁴¹.

Sono state attribuite nuove responsabilità all'attuale rete anticorruzione nell'ambito del piano d'azione 2021-2025. I principali obiettivi della rete anticorruzione sono sviluppare e condividere le migliori pratiche, sostenere la collaborazione e l'apprendimento reciproco e scambiare esperienze, oltre a monitorare le attività previste dal piano d'azione⁴². La rete, composta inizialmente dai coordinatori anticorruzione di ciascun ministero, è stata ora estesa a rappresentanti della polizia, della società civile, del Parlamento, dell'ufficio nazionale di audit e di portatori di interessi esterni occasionali⁴³. È previsto che la rete si riunisca da quattro a cinque volte all'anno e, secondo le autorità e la società civile, svolgerà un ruolo chiave nell'attuazione del piano d'azione. Si prevede che la rete sarà ampliata e che i partenariati strategici saranno ulteriormente sviluppati. La collaborazione tra le autorità e le organizzazioni facenti parte della rete è valutata positivamente sia dalle autorità che dalla società civile⁴⁴.

Il sistema giudiziario penale per le indagini e il perseguimento della corruzione dispone di risorse adeguate e funziona bene, sebbene manchi un sostegno specializzato per i procuratori. Nel 2020 sono state registrate 78 notifiche di reati di corruzione⁴⁵ e sono stati avviati 56 procedimenti penali⁴⁶. Il sistema giudiziario penale si è dimostrato efficace nell'individuare i casi di corruzione: sono attualmente in corso quattro casi di corruzione ad alto livello⁴⁷, compreso il recente caso concernente il progetto di sviluppo di Porto Franco a Tallinn, che ha portato alle dimissioni del precedente governo nel gennaio 2021. Nell'ufficio del Procuratore generale operano due procuratori di Stato e un sostituto procuratore, che si occupano di reati connessi alla corruzione. L'ufficio di Procura distrettuale si avvale di sei procuratori specializzati e di quattro sostituti procuratori responsabili in materia di corruzione⁴⁸. Le risorse umane dedicate alle indagini in tema di corruzione sembrano adeguate, tenuto conto del numero delle cause in corso. Tuttavia, sarebbe necessario un sostegno specializzato per i procuratori, tra cui esperti in materia di appalti pubblici e revisori contabili⁴⁹. Il piano d'azione anticorruzione prevede che l'ufficio di Procura sviluppi capacità procedurali e analitiche nel settore della corruzione delle imprese e dei reati finanziari tramite

³⁹ Piano d'azione nazionale anticorruzione 2021-2025.

⁴⁰ Le otto priorità principali del nuovo piano d'azione anticorruzione sono: (I) Trasparenza delle attività statali; (II) Trasparenza delle attività delle amministrazioni locali; (III) Un contesto imprenditoriale equo; (IV) Sensibilizzazione; (V) Protezione degli informatori; (VI) Trasparenza settoriale; (VII) Indagini sui reati di corruzione; (VIII) Valutazione d'impatto delle politiche anticorruzione.

⁴¹ I partner elencati nel piano d'azione sono la polizia e la guardia di frontiera, l'ufficio nazionale di audit, Transparency International Estonia e la Camera di commercio e dell'industria estone.

⁴² Piano d'azione nazionale anticorruzione 2021-2025, punto 4.

⁴³ Contributo scritto ricevuto dal ministero della Giustizia in occasione della visita in Estonia.

⁴⁴ Informazione ricevuta in occasione della visita in Estonia.

⁴⁵ Nove in più rispetto al 2019.

⁴⁶ Statistiche sui reati di corruzione per il 2020.

⁴⁷ Tre di essi sono in fase di indagine; in un caso, l'atto di accusa è stata trasmesso all'organo giurisdizionale.

⁴⁸ Contributi dell'Estonia alla redazione della relazione sullo Stato di diritto 2020 e 2021, pag. 14 e pag. 1.

⁴⁹ Informazione ricevuta in occasione della visita in Estonia.

l'assunzione di revisori e personale di supporto, senza tuttavia prevedere un calendario⁵⁰. Non vi sono nuovi sviluppi in termini di formazione specifica anticorruzione per procuratori e giudici.

Sono stati messi a punto orientamenti non vincolanti sulle attività di lobbying e sui conflitti di interessi. Il 18 marzo 2021 il governo ha adottato due nuove serie di orientamenti. La prima serie, ossia gli orientamenti sulle "Buone pratiche per i funzionari nella comunicazione con i lobbisti" mirano ad aumentare la trasparenza dell'elaborazione delle politiche e valgono per i ministri, i loro consulenti, i alti funzionari dei ministeri e le agenzie governative, compreso il segretario di Stato. Sono di natura volontaria e non vincolante. Gli orientamenti sono stati adottati su raccomandazione del GRECO, che ha consigliato di creare un registro generale volontario delle lobby, nonché un regime volontario di lobbying per i membri del Parlamento⁵¹. Tuttavia, il documento non specifica in che modo ne sarà promossa l'attuazione: i funzionari soggetti alle buone pratiche devono leggere gli orientamenti e il capo dell'autorità interessata è incaricato di monitorare la loro attuazione pratica⁵². La seconda serie, ossia gli "Orientamenti per i ministri e i loro consulenti per evitare conflitti di interesse", vale unicamente per i ministri e i loro consulenti ed elenca una serie di principi⁵³, anche per quanto riguarda il fenomeno delle cosiddette "porte girevoli"⁵⁴. I principi consigliano di astenersi dall'assumere una posizione nell'organo di gestione o di vigilanza di società e fondazioni private che operano nello stesso settore di attività per un anno dalla cessazione del proprio mandato. La restrizione non si applica ad altre posizioni in tali società o fondazioni⁵⁵. Le disposizioni in materia di attuazione impongono al ministro o al consulente di acquisire familiarità con gli orientamenti e incoraggiano il completamento di un corso online dedicato⁵⁶. L'adozione di tali orientamenti, unitamente a un nuovo modulo di formazione elettronica sulla comunicazione con i lobbisti, figurano tra i risultati del piano d'azione anticorruzione 2021-2025⁵⁷. Come affermato dal Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO)⁵⁸, le norme sul fenomeno delle "porte girevoli" contenute negli orientamenti rappresentano un passo avanti concreto e positivo⁵⁹.

La legge anticorruzione è stata modificata per estendere l'obbligo di effettuare le dichiarazioni di interessi anche ai consiglieri politici dei ministri⁶⁰. Secondo il GRECO, le

⁵⁰ Piano d'azione nazionale anticorruzione, punto 7.2.

⁵¹ Nota: "Punti di partenza del comitato ristretto sulla regolamentazione in materia di lobbying", 11 dicembre 2020.

⁵² Buone pratiche per i funzionari nella comunicazione con i lobbisti, punti 8 e 9. In pratica, l'implementazione effettiva è stata sostenuta dal ministero della Giustizia tramite vari corsi di formazione e incontri in rete, un manuale speciale per la divulgazione degli incontri con i lobbisti e la predisposizione di una sezione uniforme della pagina web per la divulgazione degli incontri con i lobbisti. Inoltre, i funzionari interessati possono anche visionare un nuovo video formativo disponibile online.

⁵³ Orientamenti per i ministri e i loro consulenti per evitare conflitti di interessi.

⁵⁴ Questa parte degli orientamenti è analoga al divieto imposto ai funzionari dalla legge sul pubblico impiego di non assumere funzioni nel consiglio di amministrazione e nell'organo di controllo di una persona giuridica sulla quale ha esercitato un controllo diretto o permanente nel corso dell'ultimo anno.

⁵⁵ Orientamenti per i ministri e i loro consulenti per evitare conflitti di interessi, punto 7.

⁵⁶ Orientamenti per i ministri e i loro consulenti per evitare conflitti di interessi, punti 12-13.

⁵⁷ Piano d'azione nazionale anticorruzione, punto 1.1.3.

⁵⁸ Quinto ciclo di valutazione - Relazione di conformità, pagg. 6 e 7.

⁵⁹ Informazione ricevuta in occasione della visita in Estonia.

⁶⁰ *Riigikogu* (Parlamento), disegni di legge, normativa che modifica la legge anticorruzione (attuazione delle raccomandazioni del GRECO e restrizione pubblica delle dichiarazioni di interessi dei capi delle agenzie di sicurezza) 323 SE.

modifiche presentate al Parlamento rappresentano uno sviluppo positivo⁶¹. Per quanto riguarda la protezione degli informatori, la procedura legislativa per un nuovo regolamento globale è in corso e dovrebbe concludersi entro la fine del 2021⁶².

Sono in corso discussioni in materia di vigilanza sul finanziamento dei partiti. Nel 2020 è stata proposta l'abolizione del Comitato per la vigilanza sul finanziamento dei partiti politici e il trasferimento dei suoi poteri all'ufficio nazionale di audit⁶³. A seguito del cambiamento di governo, la proposta è stata abbandonata e il nuovo governo, che ha dichiarato prioritario rafforzare il controllo del finanziamento dei partiti politici⁶⁴, sta lavorando a una nuova riforma legislativa per aumentare le competenze del Comitato⁶⁵. Attualmente, il Comitato per la vigilanza dei finanziatori dei partiti politici è il principale organo responsabile del controllo dei conti dei partiti politici. Ha il potere di indagare e segnalare eventuali comportamenti scorretti e di esaminare la legittimità delle donazioni. Per quanto riguarda i suoi poteri sanzionatori, può imporre sanzioni pecuniarie e chiedere la restituzione di donazioni illecite. Secondo il governo, diversi settori potrebbero ancora essere migliorati, in particolare per quanto riguarda il potere di richiedere documenti e di applicare sanzioni qualora eventuali donazioni illecite non siano restituite o trasferite al bilancio dello Stato. Ad esempio, attualmente il Comitato può richiedere documenti solo agli enti elencati nella normativa, ma non ad altri (terzi).

La pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto limitato sui rischi di corruzione. La pandemia non ha avuto alcun impatto significativo sul numero di indagini avviate dalla Procura⁶⁶. Per prevenire i rischi di corruzione e aumentare la trasparenza nel contesto della pandemia, il governo ha adottato orientamenti specifici in materia di procedure per gli appalti pubblici in situazioni particolari o urgenti⁶⁷. Sono stati inoltre adottati orientamenti per prevenire i rischi di corruzione e aumentare la trasparenza nella campagna vaccinale contro la COVID-19⁶⁸.

III. PLURALISMO DEI MEDIA E LIBERTÀ DEI MEDIA

In Estonia⁶⁹, la libertà di espressione trova tutela giuridica e formale nella Costituzione della Repubblica di Estonia⁷⁰. Il diritto derivato garantisce espressamente il diritto dei giornalisti a tutelare le proprie fonti e promuove la libertà dei media nel settore radiotelevisivo⁷¹. Il diritto all'informazione è esplicitamente riconosciuto nella Costituzione, nella legge

⁶¹ Quinto ciclo di valutazione - Relazione di conformità, pagg. 8-9. Le nuove modifiche sono entrate in vigore il 23 aprile 2021.

⁶² Informazione ricevuta in occasione della visita in Estonia.

⁶³ Legge che modifica la legge sull'ufficio nazionale di audit, la legge sui partiti e altre leggi (organismo di controllo per il finanziamento dei partiti politici) 193 SE.

⁶⁴ Accordo sulla governance per il periodo 2021-2023.

⁶⁵ Informazione ricevuta in occasione della visita in Estonia.

⁶⁶ Informazione ricevuta in occasione della visita in Estonia.

⁶⁷ Contributo scritto ricevuto dal ministero della Giustizia in occasione della visita in Estonia. Gli orientamenti stabiliscono che le procedure che non prevedono la previa pubblicazione di un bando possono essere utilizzate per appalti di valore massimo di 30 000 EUR per forniture e servizi e di 60 000 EUR per lavori.

⁶⁸ Contributo scritto ricevuto dal ministero della Giustizia in occasione della visita in Estonia.

⁶⁹ Nel 2021 l'Estonia è stata classificata al 15° posto nell'Indice sulla libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere, scendendo di un posto rispetto al 2020, ma mantenendo invariato il suo posto tra i membri dell'UE (9°).

⁷⁰ Costituzione della Repubblica di Estonia, sezione 44-46.

⁷¹ Legge sui servizi dei media, articoli 15 e 13.

sull'informazione pubblica⁷² e nella legge sulla protezione dei dati personali⁷³. La direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi è in attesa di essere recepita nella legislazione dell'Estonia.

Il ministero della Cultura ha predisposto un progetto di legge volto a rafforzare l'indipendenza dell'organo di regolamentazione dei media - l'Autorità per la tutela dei consumatori e la regolamentazione tecnica. Il progetto di legge⁷⁴ che recepisce la direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi (AVMS)⁷⁵, che era in fase di elaborazione nel 2020⁷⁶, è stato approvato dal governo ed è stato presentato al Parlamento⁷⁷. Il progetto prevede modifiche riguardanti le funzioni e le competenze dell'organo nazionale di regolamentazione dei media, che opera come organo amministrativo del ministero degli Affari economici e delle comunicazioni e attualmente non ha competenze per la supervisione dei contenuti mediatici. È prevista una disposizione specifica per garantire l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo di regolamentazione dei media nello svolgimento dei suoi compiti, che mira a soddisfare i requisiti in materia di indipendenza sanciti dalla direttiva AVMS riveduta⁷⁸. L'organo di regolamentazione dei media ha riportato di essere riuscito a mantenere risorse adeguate per svolgere i propri compiti, anche assicurandosi alcune risorse umane supplementari⁷⁹.

Le modifiche alla legislazione dovrebbero migliorare la trasparenza della proprietà dei media. Il recepimento delle disposizioni pertinenti della direttiva AVMS riveduta⁸⁰ introdurrebbe per la prima volta un obbligo specifico per le imprese di comunicazione di rivelare il loro assetto proprietario⁸¹. Attualmente non esistono disposizioni giuridiche specifiche che impongano la divulgazione di informazioni sulla proprietà, sebbene informazioni generali relative all'imprenditoria siano disponibili per via elettronica, pubblica e gratuita mediante il registro delle imprese e i proprietari di tutti i principali canali siano noti al pubblico⁸². Per il momento, l'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 (MPM 2021) continua a considerare la situazione relativa alla trasparenza della proprietà dei media come una situazione di rischio medio in attesa dell'adozione della nuova legge e alla luce del fatto che la proprietà effettiva delle imprese di comunicazione non è sempre disponibile al pubblico. In Estonia si osserva un alto livello di concentrazione dei media⁸³.

⁷² Legge sull'informazione pubblica.

⁷³ Legge sulla protezione dei dati personali (*Isikuandmete kaitse seadus*).

⁷⁴ Legge che modifica la legge sui servizi dei media.

⁷⁵ Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE.

⁷⁶ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Estonia, pag. 8.

⁷⁷ Contributo dell'Estonia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 6.

⁷⁸ Articolo 30 della direttiva AVMS riveduta.

⁷⁹ Informazione trasmessa dall'Autorità per la tutela dei consumatori e la regolamentazione tecnica in occasione della visita in Estonia.

⁸⁰ Articolo 5 della direttiva AVMS riveduta.

⁸¹ Nella relazione sullo Stato di diritto 2020 si osservava che in Estonia non esistevano disposizioni giuridiche specifiche che imponessero la divulgazione delle informazioni sulla proprietà e che tale mancanza aveva suscitato alcune preoccupazioni (pag. 8).

⁸² Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sull'Estonia, pag. 11; relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Estonia, pag. 8; il registro delle imprese è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.rik.ee/en/e-business-register>.

⁸³ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sull'Estonia, pag. 11. La quota di mercato complessiva delle quattro imprese più grandi è del 74 % per la radio e del 68 % per i giornali. La quota di

I problemi dei giornalisti legati alla pandemia di COVID-19 sono considerati principalmente di carattere economico. Secondo i portatori di interessi, la pandemia ha colpito il pluralismo dei media e la protezione dei giornalisti soprattutto in termini economici, riducendo la sicurezza occupazionale del settore, in particolare per quanto riguarda i giornalisti freelance. Per attenuare l'impatto del calo dei proventi pubblicitari degli editori causato dalla pandemia di COVID-19, nel 2020 il ministero della Cultura ha aperto due tornate di domande di aiuto per la crisi al fine di supportare la sostenibilità finanziaria degli editori di quotidiani e/o settimanali, compresi i quotidiani locali. Inoltre, l'aliquota IVA per le pubblicazioni elettroniche è stata ridotta dal 20 al 9 %, portandola così allo stesso livello delle pubblicazioni cartacee. L'aumento degli abbonamenti digitali ha permesso gli editori di alleviare l'impatto dei minori proventi pubblicitari⁸⁴.

Il diritto di accesso alle informazioni trova tutela giuridica e formale nella Costituzione, ma la sua attuazione pratica può variare. Come lo scorso anno, i portatori di interessi hanno indicato che in alcuni casi la pubblica amministrazione tende a negare e/o ritardare l'accesso alle informazioni pubbliche. Secondo quanto riferito, alcuni ministeri interpretano in modo ampio le eccezioni previste agli obblighi di comunicazione, tra cui la protezione dei dati⁸⁵. Ciò comporta una divergenza nella pratica per quanto riguarda l'accesso alle informazioni. Tale conclusione è corroborata dall'MPM 2021, che mantiene un rischio medio per quanto riguarda la tutela del diritto all'informazione⁸⁶.

Non sono state segnalate gravi minacce sistematiche ai giornalisti. Rispetto alla relazione sullo Stato di diritto 2020, il quadro globale per la protezione dei giornalisti è stato stabile. Il fatto che la diffamazione non sia depenalizzata e comporti un'ammenda o una pena detentiva massima di due anni è ancora considerato un rischio secondo l'MPM 2021⁸⁷. Successivamente alla relazione sullo Stato di diritto 2020 sono state pubblicate due nuove segnalazioni sulla piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti. Le segnalazioni riguardano atti aventi un effetto dissuasivo sulla libertà dei media⁸⁸. La prima segnalazione è stata nel frattempo risolta mentre, per quanto riguarda la seconda, il governo ha risposto che si tratta di una controversia civile dinanzi a un organo giurisdizionale indipendente in cui il governo non può intervenire.

mercato cumulativa dei quattro maggiori mezzi di informazione online è di circa il 60 %. L'indice di concentrazione crossmediale delle quattro maggiori imprese è del 92 %.

⁸⁴ International Press Institute, *Strong newspaper traditions and trust advance digital subscriptions in Estonia* - 22 dicembre 2020.

⁸⁵ Informazione ricevuta in occasione della visita in Estonia. Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Estonia, pagg. 8-9.

⁸⁶ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sull'Estonia, pag. 9.

⁸⁷ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sull'Estonia, pag. 9.

⁸⁸ La risposta del governo estone alla piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti in merito ai risultati delle indagini resta offline mentre prosegue la causa in corso contro l'emittente pubblica estone e i giornalisti Mihkel Kärmas e Anna Pihl. Il primo caso riguardava la presunta sorveglianza non autorizzata di alcuni giornalisti impegnati in indagini riguardanti il ministro dell'Istruzione e della scienza e la presunta richiesta del ministro della Giustizia all'ufficio di Procura di indagare sul caso. La segnalazione è stata risolta. Le autorità hanno chiarito che l'obiettivo del ministro della Giustizia era quello di individuare informazioni su come la legge pertinente dovesse essere interpretata in pratica anziché di richiedere l'apertura di un'indagine. L'accusa non ha intrapreso alcuna azione in questo caso. La seconda segnalazione riguardava la cancellazione, ordinata dal giudice, di un programma e di articoli investigativi predisposti da due giornalisti dell'emittente nazionale estone nell'ambito di una causa in corso. Il governo ha risposto che la causa pendente è una controversia civile dinanzi a un organo giurisdizionale indipendente in cui il governo non può intervenire.

IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI

L'Estonia è una Repubblica parlamentare con sistema monocamerale, in cui la Camera di revisione costituzionale della Corte suprema è autorizzata a condurre un controllo di costituzionalità *ex post*, a determinate condizioni anche sulla base di un ricorso costituzionale⁸⁹. Nel sistema di bilanciamento dei poteri, oltre al sistema giudiziario un ruolo di rilievo è svolto dall'Ufficio del cancelliere della giustizia (difensore civico). La partecipazione del pubblico e dei portatori di interessi è sostenuta da strumenti avanzati di tecnologia dell'informazione e della comunicazione.

Il ministero della Giustizia continua a sviluppare un progetto volto a migliorare ulteriormente il processo di promulgazione delle leggi. Il ministero della Giustizia sta lavorando a nuovi modi per migliorare il processo legislativo, in particolare per quanto riguarda la consultazione dei portatori di interessi. Il "progetto di uno spazio di lavoro per la creazione congiunta" mira a migliorare il processo legislativo e in particolare la partecipazione dei portatori di interessi. Esso mira a garantire che la politica legislativa sia inclusiva, prevedibile e basata sulla conoscenza nonché a fornire ai cittadini una buona panoramica dei piani del governo in una fase molto precoce. Dovrebbe inoltre aumentare la trasparenza e semplificare il coordinamento facendo uso di strumenti digitali moderni. Il calendario per l'attuazione del progetto fa parte dei nuovi orientamenti 2030 per lo sviluppo della politica legislativa adottati dal Parlamento nel novembre 2020. In generale, tali orientamenti mirano a garantire una base coerente per la legislazione e a fornire ai portatori di interessi e alla società chiare aspettative su cui basare la loro partecipazione al processo legislativo. In ultima analisi, l'obiettivo è migliorare la qualità e ridurre il volume della nuova legislazione⁹⁰.

Le modifiche apportate alla legislazione hanno conferito al comitato sanitario e al governo il potere di affrontare la pandemia di COVID-19 senza istituire un regime di emergenza. Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, l'Estonia ha dichiarato lo stato di emergenza dal 12 marzo 2020 al 18 maggio 2020 e ha nominato quale responsabile dello stato di emergenza il primo ministro. I decreti legislativi del primo ministro in tale veste potevano essere sottoposti a controllo giurisdizionale dinanzi all'organo giurisdizionale amministrativo senza essere soggetti a controllo parlamentare o presidenziale. Il 17 maggio 2020 il Parlamento ha approvato alcune modifiche alla legge sulla prevenzione e il controllo delle malattie trasmissibili, che conferiscono al comitato sanitario e al governo il potere di adottare misure per la prevenzione e il controllo della pandemia di COVID-19⁹¹. Sulla base di tale normativa, il governo può stabilire restrizioni temporanee, laddove ciascuna restrizione dovrebbe corrispondere alla portata e allo scopo del problema in quel dato momento e dovrebbe essere in linea con il principio di proporzionalità⁹². Conformemente al suo regolamento interno e alle sue norme interne, il Parlamento supervisiona le attività del

⁸⁹ Articolo 4 della legge sulla procedura della Corte di revisione costituzionale - Un ricorso può essere presentato dal Presidente della Repubblica, dal cancelliere della giustizia, da un consiglio di amministrazione locale e dal *Riigikogu* (Parlamento).

Articolo 9 della legge sulla procedura della Corte di revisione costituzionale - È possibile anche il controllo costituzionale sulla base di sentenze o decisioni giudiziarie.

⁹⁰ Orientamenti 2030 per lo sviluppo della politica legislativa.

⁹¹ Articolo 28 della legge sulla prevenzione e il controllo delle malattie trasmissibili.

⁹² Tutte le ordinanze del governo sono pubblicate e disponibili online - <https://www.riigiteataja.ee/index.html> e <https://www.kriis.ee/et>.

potere esecutivo mediante la procedura ordinaria⁹³. Durante la pandemia, il Parlamento è rimasto operativo e sono state adottate varie misure per ridurre al minimo i contatti fisici e quindi limitare il rischio di infezioni⁹⁴.

Tutte le ordinanze del governo relative alla pandemia di COVID-19 contengono informazioni su come possono essere impugnate legalmente⁹⁵. Inoltre, la Corte suprema ha dichiarato che è possibile impugnare un'ordinanza generale entro 30 giorni dalla data in cui produce effetti nei confronti dell'interessato⁹⁶. Tra la primavera del 2020 e il 1° marzo 2021 l'organo giurisdizionale amministrativo di Tallinn ha ricevuto circa 40 denunce, la metà delle quali è stata risolta⁹⁷. La Corte suprema ha ricevuto una richiesta per l'avvio di un controllo di costituzionalità. Nel caso di specie, la Camera di revisione costituzionale ha dichiarato che una clausola di un regolamento del ministro della Cultura che stabiliva le condizioni per il sostegno del governo agli istituti delle arti dello spettacolo era incompatibile con il principio costituzionale della parità di trattamento⁹⁸ e pertanto era nulla⁹⁹.

L'Ufficio del cancelliere della giustizia ha ottenuto l'accreditamento con status A quale istituzione nazionale per i diritti umani. Nel 2019 è stata avviata la procedura di accreditamento dinanzi all'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI), successivamente ritardata a causa della pandemia di COVID-19. Nel dicembre 2020 la procedura è stata completata e il cancelliere della giustizia ha ricevuto l'accreditamento. Come descritto nella relazione sullo Stato di diritto 2020, il cancelliere della giustizia ha ricevuto nuovi compiti in veste di istituzione nazionale per i diritti umani, compresa l'azione relativa ai trattati e ai meccanismi delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti umani¹⁰⁰. Grazie all'ampliamento del suo mandato, il cancelliere della giustizia ha ricevuto risorse umane e finanziarie supplementari, che sembrano sufficienti per svolgere adeguatamente i suoi compiti. Inoltre, in caso di risorse insufficienti, l'istituzione può

⁹³ Questa comprende un'interpellanza da parte di un deputato; il tempo delle interrogazioni al Parlamento, quando il primo ministro e i ministri rispondono alle interrogazioni orali dei deputati; un'interrogazione scritta di un deputato; la determinazione di una proposta collettiva. Cfr. articolo 139, articolo 142 e sezione 147 del regolamento interno e della legge sulle norme interne del *Riigikogu*. Si veda anche la risposta ai memorandum e alle richieste di spiegazioni e la legge sulla presentazione di proposte collettive - ricorso collettivo al *Riigikogu*, con almeno 1 000 firme di sostegno sulle modifiche alla legislazione vigente o su come migliorare la vita della comunità. In relazione alla COVID-19, sono state presentate due proposte collettive al *Riigikogu*: Proposta collettiva del 15 dicembre 2020 "Le misure per contrastare il coronavirus non sono giustificate. È giunto il momento di tornare a una vita normale!" e proposta collettiva del 19 maggio 2020 "Chiediamo che il governo sopprima la legge 165 SE".

⁹⁴ Contributo dell'Estonia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 10.

⁹⁵ "La presente ordinanza può essere impugnata presentando ricorso ai sensi della procedura prevista dalla legge sulle procedure amministrative entro 30 giorni dal giorno in cui l'interessato è venuto o avrebbe dovuto venire a conoscenza dell'ordinanza. La presente ordinanza può essere impugnata anche presentando ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale amministrativo secondo la procedura prevista dal codice di procedura degli organi giurisdizionali amministrativi entro 30 giorni dalla data di pubblicazione dell'ordinanza".

⁹⁶ Ordinanza della sezione amministrativa della Corte suprema n. 3-19-557 del 5.09.2019.

⁹⁷ Ad esempio, i denunciatori hanno contestato l'obbligo di indossare una mascherina, l'annullamento delle vacanze scolastiche e l'obbligo dell'apprendimento a distanza.

⁹⁸ Articolo 12 della Costituzione.

⁹⁹ Sentenza della Camera di revisione costituzionale della Corte suprema n. 5-20-6 del 22 dicembre 2020.

¹⁰⁰ Si veda la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Estonia, pag. 11 - Meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e Meccanismo nazionale di monitoraggio ai sensi della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

chiedere fondi al Parlamento, che sono generalmente concessi¹⁰¹. Oltre alle sue nuove funzioni, e oltre ai normali compiti di difensore civico, il cancelliere della giustizia ha diversi altri poteri. Il cancelliere ha il diritto di presentare una richiesta di controllo di costituzionalità e il diritto di avviare procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici, e svolge il ruolo di intermediario tra i cittadini e la Corte suprema. L'istituzione stessa è il meccanismo di filtraggio per le richieste di controllo di costituzionalità avanzate dai cittadini, che vengono inviate in ultima istanza alla Camera di controllo costituzionale della Corte suprema. Di propria iniziativa o su richiesta di un cittadino, il cancelliere può avviare un procedimento disciplinare nei confronti dei giudici, che si limita al comportamento e all'adempimento dei doveri e non può riguardare il merito delle loro decisioni¹⁰². Tale potere è esercitato in collaborazione con la Corte suprema al fine di evitare sovrapposizioni di richieste e procedimenti.

Il programma per la società civile 2021-2024 è stato istituito in collaborazione con il ministero dell'Interno e la società civile. Sulla base del concetto di sviluppo della società civile estone¹⁰³, il governo promuove la società civile attraverso il nuovo programma per la società civile 2021-2024, che ha sostituito il precedente piano di sviluppo della società civile 2021-2030. Il nuovo programma pone maggiormente l'accento sulla creazione di un partenariato strategico tra le organizzazioni della società civile (OSC) e le istituzioni pubbliche¹⁰⁴. Questa pratica di cooperazione è stata attuata sin dall'avvio del programma, con il coinvolgimento delle OSC nel processo, e i portatori di interessi hanno descritto il lavoro svolto dal ministero dell'Interno, responsabile del progetto, e le OSC su questo progetto, come una creazione congiunta¹⁰⁵.

¹⁰¹ Informazione ricevuta in occasione della visita in Estonia. (Ad esempio, Ufficio del cancelliere della giustizia).

¹⁰² Si veda anche <https://www.oiguskantsler.ee/en/other-duties>.

¹⁰³ La missione e gli obiettivi della società civile sono riportati in un documento strategico denominato "Concetto di sviluppo della società civile estone", noto come EKAK. Tale documento strategico definisce i ruoli complementari delle autorità pubbliche e della società civile. L'EKAK contiene principi, meccanismi e priorità per la cooperazione nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche e nella costruzione della società civile. L'EKAK si occupa di questioni intersettoriali quali la partecipazione all'elaborazione delle politiche, i finanziamenti, l'esternalizzazione dei servizi pubblici, la sensibilizzazione e l'educazione civica, il volontariato, la filantropia.

¹⁰⁴ Contributo dell'Estonia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 11.

¹⁰⁵ Informazione ricevuta in occasione della visita in Estonia.

Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico*

* L'elenco dei contributi ricevuti nell'ambito della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto del 2021 è disponibile al seguente indirizzo <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>.

Centro per il pluralismo dei media e la libertà dei media (2021), Osservatorio del pluralismo dei media 2021. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021>.

Comitato ristretto anticorruzione del Parlamento (2020), *Punti di partenza del comitato ristretto sulla regolamentazione in materia di lobbying* - 11 dicembre 2020. (<https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2020/12/Riigikogu-korruptsioonivastase-erikomisjoni-lähtepunktid-lobitöö-käsitlemisel.pdf>).

Commissione europea (2019-2021), *Quadro di valutazione UE della giustizia*.

Commissione europea (2020), *Relazione sullo Stato di diritto 2020 - La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*.

Consiglio d'Europa, *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists*, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

Consiglio d'Europa: Comitato dei Ministri (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*.

Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato L 303/69. Direzione generale della Comunicazione (2020), *Flash Eurobarometro 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Governo estone (2020), *La risposta del governo estone alla piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti in merito ai risultati delle indagini resta offline mentre prosegue la causa in corso contro l'emittente pubblica estone e i giornalisti Mihkel Kärmas e Anna Pihl* (<https://rm.coe.int/estonia-reply-eng-results-of-investigation-remain-offline-amid-ongoing/1680a134c9>).

Governo estone (2021), *Accordo sulla governance per il periodo 2021-2023*. (<https://valitsus.ee/en/governance-agreement-2021-2023>).

Governo estone (2021), *Agenda esecutiva del governo - sessione dell'11 marzo 2021* (<https://valitsus.ee/uudised/valitsuse-113-istungi-kommenteeritud-paevakord>).

Governo estone (2021), *Buone pratiche per i funzionari nella comunicazione con i lobbisti* (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/good-practice-communicating-lobbyists>).

Governo estone (2021), *Orientamenti per i ministri e i loro consulenti per evitare conflitti di interessi* (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/guidelines-ministers-and-their-advisors-avoid-conflicts-interest>).

GRECO (2013), *Quarto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione - Prevenzione della corruzione in Estonia in relazione a parlamentari, giudici e pubblici ministeri*.

GRECO (2021), *Quinto ciclo di valutazione, Relazione di conformità - Prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità nei governi centrali (funzioni esecutive di alto livello) e nelle forze dell'ordine*.

International Press Institute (2020) *Strong newspaper traditions and trust advance digital subscriptions in Estonia* - 22 dicembre 2020 (<https://ipi.media/strong-newspaper-traditions-and-trust-advance-digital-subscriptions-in-estonia/>).

KredEx, *Misure straordinarie a favore delle imprese per alleviare l'impatto della crisi del coronavirus*.

(<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=14763&AuditId=2517>).

Ministero della Giustizia (2020), *Statistiche sui reati di corruzione per il 2020* (<https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2020/korruptsioon-ja-majanduskuriteod/>).

Ministero della Giustizia, *Il piano d'azione anticorruzione 2021-2025* ([Piano d'azione anticorruzione 2021-2025 | L'Ufficio brevetti estone \(korruptsioon.ee\)](#)).

Ministero delle Finanze (2020), *Orientamenti sugli appalti pubblici nel contesto di una situazione di emergenza e delle sue conseguenze* (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/juhised-riigihangete-kohta-seoses-eriolukorraga-ja-selle-tagajargedega>).

Orientamenti 2030 per lo sviluppo della politica legislativa - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_pohialused_aastani_2030_sk_luhike_versioon.pdf.

Relazione relativa alla legge sugli organi giurisdizionali per l'articolo 45, paragrafo 1¹.

Relazione relativa alla legge sugli organi giurisdizionali per l'articolo 45².

Relazione relativa alla legge sugli organi giurisdizionali per l'articolo 58³.

Reporter senza frontiere – Estonia (<https://rsf.org/en/estonia>).

Riigikogu (Parlamento), disegni di legge, normativa che modifica la legge anticorruzione (attuazione delle raccomandazioni del GRECO e restrizione pubblica delle dichiarazioni di interessi dei capi delle agenzie di sicurezza) 323 SE. <https://www.riigikogu.ee>.

Sentenza della Corte EDU del 9 marzo 2021, *Bilgen c. Turchia*, 1571/07, ECLI:CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.

Strategia anticorruzione del governo estone 2013-2020.

Transparency International (2021), *Indice di percezione della corruzione 2020*.

Ufficio nazionale di audit (2020), *Misure straordinarie di KredEx a favore delle imprese per alleviare l'impatto della crisi del coronavirus* (<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2517/language/en-US/Default.aspx>).

Un video formativo sulle attività di lobbying, che include un test da completare dopo ogni modulo. Si veda <https://www.youtube.com/watch?v=h5ay5g2dC0U>.

Allegato II: Visita all'Estonia

Nel marzo 2021 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- Associazione dei giudici estoni
- Autorità per la tutela dei consumatori e la regolamentazione tecnica
- Comitato per la vigilanza dei finanziatori dei partiti politici
- Comitato ristretto anticorruzione
- Consiglio per la stampa estone e Associazione dei giornalisti estoni
- Corte suprema e Consiglio per l'amministrazione degli organi giurisdizionali
- Ministero degli Affari esteri
- Ministero della Cultura
- Ministero della Giustizia
- Ministero delle Finanze
- Ministero dell'Interno
- Ordine degli avvocati estone
- Polizia e guardia di frontiera
- Rete delle organizzazioni senza scopo di lucro estoni
- Servizio di sicurezza interna estone
- Transparency International Estonia
- Ufficio del cancelliere della giustizia
- Ufficio di Procura
- Ufficio nazionale di audit

* La Commissione ha inoltre incontrato in occasione di riunioni orizzontali le seguenti organizzazioni:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- Centro europeo per la libertà di stampa e dei media
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Federazione Europea dei Giornalisti
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- Forum Civico Europeo
- Forum europeo della gioventù
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Partenariato Europeo per la Democrazia
- Philanthropy Advocacy
- Protection International

- Reporter senza frontiere
- Rete europea della Federazione internazionale per la genitorialità pianificata (IPPF EN)
- Transparency International UE