



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2021
SWD(2021) 720 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Relazione sullo Stato di diritto 2021
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta**

che accompagna il documento

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO 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) 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) 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

Le riforme del 2020, in particolare la riforma del sistema di nomina dei magistrati e della disciplina giudiziaria, hanno contribuito a rafforzare l'indipendenza del sistema giudiziario maltese. La percezione dell'indipendenza della magistratura è notevolmente migliorata. Sono state adottate misure per depoliticizzare la nomina del presidente della Corte suprema, sebbene alcuni aspetti di questa procedura richiedano maggiore attenzione. Il trasferimento delle azioni penali dalla polizia al procuratore generale procede. Sebbene tale trasferimento richieda tempo, è importante che vi rientrino anche i reati meno gravi. Sono in corso discussioni per rafforzare l'indipendenza dei tribunali specializzati. Permangono gravi sfide per quanto riguarda l'efficienza del sistema giudiziario, in particolare la durata dei procedimenti giudiziari, l'impatto del numero esiguo di giudici e la digitalizzazione della giustizia.

Il governo ha approvato una nuova strategia mirata antifrode e anticorruzione. Sebbene gli organi investigativi e le procure abbiano migliorato la loro capacità di trattare i casi di corruzione, come dimostra l'aumento del numero di casi aperti, le indagini continuano a essere lunghe a seconda della loro complessità e resta da stabilire una casistica di condanne nei casi ad alto livello. Le riforme riguardanti la nomina del capo della polizia e dei membri della commissione permanente per la lotta alla corruzione, nonché la riorganizzazione della cooperazione tra la polizia e il procuratore generale, sono recenti e i risultati non sono ancora evidenti. Per quanto riguarda le norme sull'integrità dei funzionari pubblici, compresi i parlamentari e i ministri, sono previste ulteriori modifiche. Durante la pandemia di COVID-19, sono stati messi a punto orientamenti specifici volti ad attenuare i rischi di corruzione negli appalti pubblici.

L'inchiesta pubblica sull'assassinio della giornalista investigativa Daphne Caruana Galizia è proseguita con l'audizione dei testimoni nel corso del 2020 e del 2021, e ha chiuso i lavori il 15 luglio 2021. Si sono registrati sviluppi nei singoli procedimenti penali relativi al caso in questione. I giornalisti incontrano ancora ostacoli quando chiedono l'accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche e, più in generale, nell'esercizio della loro professione. Le modifiche alla legge maltese sull'emittenza radiotelevisiva non hanno introdotto alcun cambiamento atto a rafforzare l'effettiva indipendenza dell'autorità di vigilanza radiotelevisiva. In considerazione del fatto che i due principali partiti politici possiedono stazioni televisive e radiofoniche proprie, è stata avviata una causa costituzionale contro la pertinente sezione della legge maltese sull'emittenza radiotelevisiva e l'applicazione di tale disposizione da parte dell'autorità di regolamentazione dei media. Nel 2020 Malta ha istituito un regime di sostegno per i fornitori di servizi di informazione al fine di contrastare gli effetti negativi della pandemia di COVID-19.

Sono state attuate ulteriori riforme per migliorare il sistema di bilanciamento dei poteri. Sono state adottate le riforme per quanto riguarda la nomina dei responsabili di funzioni esecutive di alto livello e le nomine a determinate commissioni indipendenti, proposte nel 2020. Le restanti preoccupazioni relative al processo di nomina per alcuni altri organi pubblici saranno affrontate nell'ambito della convenzione costituzionale. Tuttavia, a causa della pandemia di COVID-19, i tempi e l'organizzazione di tale convenzione devono ancora essere stabiliti. Il ruolo del difensore civico è stato rafforzato, pur avendo quest'ultimo rilevato una mancanza di coerenza nel seguito alle sue raccomandazioni. Il progetto di legge sulla creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani è ancora all'esame del

parlamento. Permangono difficoltà in relazione al ricorso limitato alle consultazioni pubbliche nel processo legislativo, comprese le riforme strutturali. Pur continuando a partecipare attivamente al dibattito pubblico, le organizzazioni della società civile hanno espresso alcune preoccupazioni in merito all'accesso ai finanziamenti e alle azioni del commissario per le organizzazioni di volontariato.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO

Il sistema giudiziario maltese è influenzato tanto dalla tradizione giuridica continentale quanto da quella di common law¹. Gli organi giurisdizionali sono suddivisi tra quelli di grado superiore e quelli di grado inferiore. Gli organi giurisdizionali di grado superiore sono composti da giudici e comprendono il tribunale civile, il tribunale penale, la Corte d'appello, la Corte di appello penale e la Corte costituzionale. Gli organi giurisdizionali di grado inferiore sono composti da magistrati e comprendono le Court of Magistrates di Malta e di Gozo. A capo della magistratura vi è il presidente della Corte suprema, il quale presiede anche la Corte costituzionale. La commissione per l'amministrazione della giustizia sorveglia l'operato della magistratura. Esiste una serie di tribunali specializzati che si pronunciano su materie specifiche. Nel 2019 è stato istituito un ufficio della procura pienamente distinto. Malta partecipa alla Procura europea. La Chamber of Advocates (Ordine degli avvocati) è un ordine professionale forense indipendente e autoregolamentato².

Indipendenza

Il livello di indipendenza percepita della magistratura è migliorato ed è ora elevato.

La percezione piuttosto o molto soddisfacente dell'indipendenza della magistratura da parte dei cittadini (69 %) è notevolmente migliorata dal 2020 (52 %), anche rispetto al 2016 (44 %)³. Anche la percezione piuttosto soddisfacente o molto soddisfacente dell'indipendenza della magistratura da parte delle imprese (67 %) è notevolmente migliorata dal 2020 (48 %), invertendo una tendenza precedentemente al ribasso⁴.

Il nuovo sistema di nomina dei magistrati ha contribuito a rafforzare l'indipendenza della magistratura. Il nuovo sistema di nomina dei magistrati⁵, adottato nel luglio 2020, è

¹ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, parte I.

² La legge n. XIX del 2021 — legge (riforma) sulla professione forense è stata pubblicata il 20 aprile 2021. Secondo il governo maltese (contributo alla presente relazione), il progetto di legge mira a dare seguito alle raccomandazioni formulate dal comitato di esperti per la valutazione delle misure di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (Moneyval) in relazione alla regolamentazione della professione legale (cfr. Moneyval, "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Malta — 5th Round Mutual Evaluation Report"). L'Ordine degli avvocati ha espresso preoccupazioni in merito a questo progetto di legge, sostenendo che non affronta i problemi persistenti (ad esempio il miglioramento degli standard deontologici e professionali nella professione forense e la regolamentazione delle misure di accesso al mercato per i professionisti del diritto) (informazioni ricevute nel contesto della visita a Malta). Cfr. anche Ordine degli avvocati (2021), "Malta Financial Services Authority Consultation on new Company Service Providers Rulebook. Chamber of Advocates Feedback and Position Paper".

³ Grafico 48 del quadro di valutazione UE della giustizia 2021. Il livello di indipendenza percepita della magistratura è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata piuttosto soddisfacente e molto soddisfacente da meno del 30 % degli intervistati); basso (30-39 % degli intervistati), medio (40-59 %), alto (60-75 %), molto alto (più del 75 %).

⁴ Grafico 50 del quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

⁵ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, pag. 2. La Corte di giustizia ha valutato la conformità del precedente sistema di nomina dei magistrati, in vigore tra il 2016 e il 2020, nell'ambito di una procedura di pronuncia pregiudiziale (sentenza del 20 aprile 2021 della causa C-896/19, "Repubblica"). La Corte ha rilevato che l'articolo 19, paragrafo 1, del TUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a disposizioni nazionali che attribuiscono al primo ministro dello Stato membro interessato un potere decisivo nel processo di nomina dei membri della magistratura, prevedendo nel contempo l'intervento, in tale processo, di un organo indipendente incaricato, tra l'altro, di valutare i candidati alle funzioni giudiziarie e di fornire un parere al primo ministro.

stato valutato dalla Commissione di Venezia nel suo parere dell'ottobre 2020⁶. La Commissione di Venezia ha accolto con favore la riforma, valutando positivamente la nuova composizione della commissione per le nomine della magistratura ("JAC"), la pubblicazione dei posti vacanti nel settore giudiziario, le proposte dirette da parte della JAC di candidati magistrati al presidente di Malta, la presentazione di relazioni dettagliate sui candidati da parte della JAC e la presentazione da parte di quest'ultima dei tre candidati più idonei alle nomine⁷. Tali riforme contribuiscono a rafforzare l'indipendenza della magistratura, sulla scorta delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa⁸. L'Ordine degli avvocati⁹ e le organizzazioni della società civile¹⁰ hanno accolto con favore le riforme. Tuttavia la Commissione di Venezia ha deplorato la procedura seguita dal governo maltese per la loro adozione, che non ha consentito una consultazione più ampia della società civile o un dibattito pubblico di più ampio respiro¹¹, come sottolineato anche dalla società civile¹². Ha inoltre sottolineato che, alla luce delle sue precedenti raccomandazioni, i nomi dei tre candidati proposti dalla commissione per le nomine della magistratura dovrebbero essere resi pubblici prima che il presidente di Malta decida in merito alla nomina, in modo da garantire la trasparenza del processo, in quanto ciò non rientra nella riforma adottata¹³. La nuova procedura per la nomina dei magistrati è stata applicata per l'assunzione di quattro giudici e quattro magistrati rispettivamente nell'aprile e nel giugno 2021.

Anche la riforma della procedura di revoca dei magistrati e dei giudici ha rafforzato l'indipendenza della magistratura. Sono state introdotte modifiche alla procedura di revoca dei magistrati e dei giudici. In base al nuovo sistema¹⁴, la procedura di revoca è di competenza della commissione per l'amministrazione della giustizia, composta per la maggior parte da membri della magistratura, rispetto al sistema precedente in cui responsabile di tale procedura era il parlamento. Nel suo parere dell'ottobre 2020, la Commissione di Venezia ha ritenuto che la riforma fosse generalmente in linea con le norme vigenti¹⁵.

Sono state adottate misure per depoliticizzare la nomina del presidente della Corte suprema. Nel suo parere dell'ottobre 2020, la Commissione di Venezia ha ribadito la necessità di depoliticizzare quanto più possibile la nomina del presidente della Corte suprema¹⁶. Nello stesso parere, si ritiene che il requisito di una maggioranza parlamentare di due terzi per la nomina del presidente della Corte suprema porterebbe a tale depoliticizzazione¹⁷, ma ci si rammarica del fatto che non sia stato previsto alcun

⁶ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e parere dell'8 ottobre 2020 "Malta — Opinion on ten Acts and bills implementing legislative proposals subject of Opinion CDL-AD(2020)006".
Ibidem, punti 24-40.

⁸ Parere CDL-AD(2020)019-e della Commissione di Venezia e Consiglio d'Europa, raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità.

⁹ Ordine degli avvocati, comunicato stampa del 14 maggio 2020.

¹⁰ Cfr. Repubblika, comunicato stampa n. 52/2021.

¹¹ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 13.

¹² Cfr. Repubblika, comunicato stampa n. 117/2020.

¹³ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 31.

¹⁴ I dettagli relativi al processo di adozione figurano nella relazione sullo Stato di diritto 2020: capitolo su Malta, parte I, pag. 2-3.

¹⁵ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 48.

¹⁶ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 41.

¹⁷ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 42.

meccanismo per evitare situazioni di stallo in tal senso¹⁸. Più in generale, la nomina del presidente della Corte suprema da parte del parlamento, senza il coinvolgimento della magistratura, considerata unitamente alla possibilità che una persona esterna al potere giudiziario possa essere nominata presidente della Corte, richiederà ulteriore attenzione¹⁹. L'Ordine degli avvocati ha sostenuto che la nomina del presidente della Corte suprema dovrebbe essere effettuata tra i giudici di grado superiore, eliminando così la possibilità della nomina diretta di persone esterne alla magistratura, e che la nomina debba essere effettuata dagli stessi membri della magistratura, senza intervento di alcun potere politico²⁰.

Il trasferimento di determinati tipi di azioni penali dalla polizia al procuratore generale procede come da calendario, ma non è previsto alcun calendario per il trasferimento dei reati meno gravi. Fino a poco tempo fa, tutte le azioni penali dinanzi agli organi giurisdizionali di grado inferiore (Court of Magistrates) erano svolte dalla polizia, mentre la Procura generale perseguiva le cause dinanzi agli organi giurisdizionali di grado superiore (il tribunale penale e la Corte d'appello penale, sia nella sua giurisdizione inferiore che in quella superiore)²¹. L'attuazione del trasferimento è stata avviata all'inizio del 2020 con l'assunzione di 20 nuovi avvocati presso la Procura generale in modo da consentirle di gestire in modo più efficiente il carico di lavoro supplementare. Il 1° ottobre 2020 è terminata la prima fase del periodo transitorio²² e il procuratore generale ha adottato le decisioni di perseguire penalmente e avviare azioni penali in relazione a determinati reati gravi, tra cui la corruzione²³. Il governo intende continuare a trasferire ogni anno, fino al 1° ottobre 2024, un numero aggiuntivo di reati al procuratore generale. Tuttavia tale piano non prevede il trasferimento di contravvenzioni o reati punibili con una pena pecuniaria o con una pena detentiva massima di due anni (processi sommari). Attualmente non vi sono indicazioni chiare circa l'eventualità che anche questi casi siano trasferiti. Sebbene il trasferimento richieda tempi adeguati²⁴, sarebbe importante trasferire tutte le azioni penali, anche per le contravvenzioni, al procuratore generale e farlo il prima possibile²⁵.

¹⁸ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 43. In particolare, la Commissione di Venezia ritiene preferibile l'elezione del presidente della Corte suprema da parte dei giudici della Corte suprema. Nelle sue osservazioni alla Commissione di Venezia, il governo ha sottolineato che in parlamento non è stato possibile raggiungere un accordo su un meccanismo volto a evitare situazioni di stallo.

¹⁹ Si osserva che la nomina del presidente della Corte suprema da parte del parlamento senza il coinvolgimento della magistratura mantiene una forte caratterizzazione politica. La questione riveste particolare importanza in considerazione dei numerosi ruoli svolti dal presidente della Corte suprema nel sistema giudiziario maltese (cfr. anche la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, parte I). Per quanto riguarda le norme applicabili ai presidenti degli organi giurisdizionali, cfr. Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), parere n. 19 (2016), "The Role of Court Presidents", punto 53. L'attuale presidente della Corte suprema, già giudice di grado superiore, è stato nominato nell'aprile 2020 secondo la procedura basata su una maggioranza parlamentare di due terzi (prima che diventasse un obbligo giuridico).

²⁰ Ordine degli avvocati, comunicato stampa del 14 maggio 2020.

²¹ Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, parte I.

²² In forza del regolamento sul perseguimento dei reati (disposizioni transitorie), 2020 (legge n. 378 del 2020).

²³ Si tratta anche di omicidi volontari, terrorismo, riciclaggio di denaro, tangenti, frode e appropriazione indebita, quando la perdita finanziaria causata è di almeno cinquantamila euro (50 000 EUR), nonché di evasione dei dazi doganali.

²⁴ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 57.

²⁵ Cfr. anche Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 98. In tale contesto, tra le due entità sono in atto procedure operative standard tra la polizia e la Procura generale per garantire il regolare subentro in tali funzioni da parte dei procuratori presso l'ufficio del procuratore generale.

Le garanzie relative alla procedura per la nomina e la revoca del procuratore generale lasciano margine per il rafforzamento. A seguito di una modifica della Costituzione adottata nel luglio 2020, la destituzione del procuratore generale può essere effettuata dal presidente di Malta a seguito di una risoluzione approvata con una maggioranza parlamentare di due terzi. Modifiche analoghe sono state introdotte per l'Avvocato dello Stato²⁶. Nel suo parere dell'ottobre 2020, la Commissione di Venezia ha raccomandato che un organo di esperti decida in merito ai motivi della destituzione o che sia possibile presentare ricorso alla Corte costituzionale contro la decisione di una commissione parlamentare, prima che il parlamento in seduta plenaria adotti la decisione finale relativa alla destituzione²⁷. Per quanto riguarda la procedura di nomina, sebbene siano state aggiunte delle garanzie a seguito di una riforma del 2019, all'atto pratico la nomina del procuratore generale rimane tuttora prevalentemente di competenza del primo ministro e ciò è stato segnalato come problema²⁸.

Continua a essere operativo un numero significativo di tribunali specializzati. Molti di questi tribunali²⁹ sono nominati mediante una procedura che coinvolge il potere esecutivo. La Commissione di Venezia ha espresso preoccupazione in merito al funzionamento di tali tribunali specializzati³⁰, ritenendo che non godano del medesimo livello di indipendenza di cui è dotata la magistratura ordinaria e nell'ottobre 2020 ha ribadito le sue raccomandazioni al riguardo³¹. Anche i portatori di interessi, compreso l'Ordine degli avvocati, hanno espresso preoccupazione³². Nel contesto del dispositivo per la ripresa e la resilienza sono in corso discussioni sul controllo dell'indipendenza di questi tribunali specializzati.

Qualità

Esistono notevoli lacune nella digitalizzazione del sistema giudiziario, che l'attuazione di un'imminente strategia digitale potrebbe contribuire a colmare. Nel 2020 è stata

²⁶ Cfr. articolo 91A(5) della Costituzione di Malta. Si osserva, tuttavia, che le modalità applicabili alla destituzione dell'Avvocato dello Stato non sono tutelate dalla Costituzione e possono essere modificate a maggioranza assoluta dal parlamento. Si osserva inoltre che la destituzione del procuratore generale e dell'Avvocato dello Stato può essere effettuata solo in caso di "comprovata incapacità di svolgere le funzioni della sua carica (derivante da infermità del corpo o della mente o da qualsiasi altra causa) o di comprovato comportamento scorretto".

²⁷ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punti 49-50. La Procura generale ha indicato che la Corte costituzionale potrebbe essere adita qualora la decisione di destituzione fosse tale da comportare una violazione dei diritti umani (informazioni ricevute nel contesto della visita a Malta). Va osservato che la commissione per l'amministrazione della giustizia funge da organo responsabile di indagare sulle accuse che hanno portato alla destituzione.

²⁸ In pratica, la nomina del procuratore generale è effettuata dal presidente su raccomandazione del primo ministro, dopo aver tenuto in debita considerazione le raccomandazioni della commissione per le nomine. Cfr. anche la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, parte I, pag. 5.

²⁹ Cfr. anche la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, parte I.

³⁰ Tra di essi figurano la Commissione d'appello per i rifugiati, il Tribunale d'appello in materia di ambiente e pianificazione, il Tribunale per le controversie in materia di consumo, il Tribunale per le questioni di concorrenza e di tutela dei consumatori, il Tribunale industriale, il Tribunale per i ricorsi in materia di protezione delle informazioni e dei dati, il Tribunale d'appello in materia di salute mentale, il Tribunale competente in materia di brevetti, il Tribunale per i ricorsi in materia di autorizzazioni di polizia, i tribunali competenti per il riesame di atti amministrativi e il Tribunale per i ricorsi in ambito penitenziario.

³¹ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 98; cfr. anche CDL-AD(2020)006, punti 97-98; e CDL-AD(2018)028, punti 80-83.

³² Tali preoccupazioni riguardano, tra l'altro, le modalità di nomina dei membri dei tribunali. Informazioni ricevute dall'Ordine degli avvocati nel contesto della visita a Malta.

annunciata una consultazione pubblica su una strategia digitale e un piano d'azione, sotto la supervisione della Commissione europea per l'efficacia della giustizia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa e finanziata dal programma di sostegno alle riforme strutturali. A seguito del processo di consultazione, un progetto di strategia digitale e un piano d'azione saranno presentati al ministero della Giustizia verso la metà del 2021. L'attuazione della strategia è necessaria per colmare le attuali importanti lacune della digitalizzazione del sistema giudiziario, come evidenziato dai portatori di interessi, in particolare per quanto riguarda la possibilità limitata di depositare e seguire una procedura per via elettronica³³. Tra i settori che potrebbero essere ulteriormente rafforzati figurano l'uso della tecnologia digitale da parte degli organi giurisdizionali e delle procure³⁴, l'uso di strumenti di comunicazione elettronica da parte degli organi giurisdizionali³⁵ e delle procure³⁶ e soluzioni digitali per lo svolgimento e il seguito dei procedimenti giudiziari penali³⁷. Una legge adottata nel febbraio 2021 consente al ministro della Giustizia di emanare regolamenti che consentirebbero di depositare elettronicamente gli atti giudiziari penali, di inviare notifiche per via elettronica e di condurre procedimenti giudiziari penali online³⁸. Per far fronte alla pandemia di COVID-19, nel novembre 2020 sono state adottate modifiche al codice di organizzazione e di procedura civile volte a consentire lo svolgimento dei procedimenti civili online³⁹.

Sono state proposte modifiche che consentirebbero alle autorità amministrative di imporre sanzioni per violazioni attualmente decise dagli organi giurisdizionali. Nel febbraio 2021 sono state proposte modifiche legislative⁴⁰ per disciplinare i tipi di violazioni che potrebbero essere considerate di natura penale in situazioni in cui un'autorità pubblica impone una sanzione civile, una sanzione amministrativa o altre sanzioni o misure civili o amministrative⁴¹. I progetti di modifiche consentirebbero alle autorità amministrative di imporre determinate sanzioni per violazioni di natura penale che attualmente possono essere decise solo dalle autorità giudiziarie. I portatori di interessi hanno espresso preoccupazione al riguardo, ritenendo che tali modifiche possano portare a violazioni del diritto a un processo equo, in quanto comporterebbero un aumento dei casi trattati dalle autorità amministrative anziché dagli organi giurisdizionali, e poiché le modifiche proposte potrebbero essere introdotte solo attraverso una modifica costituzionale e non attraverso la normativa proposta dal governo⁴². Nel suo parere urgente del 1° giugno 2021, la Commissione di Venezia ha ritenuto che la riforma proposta dovesse essere realizzata

³³ Informazioni ricevute dall'Ordine degli avvocati nel contesto della visita a Malta.

³⁴ Grafico 41, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

³⁵ Grafico 42, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

³⁶ Grafico 43, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

³⁷ Grafico 45, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

³⁸ Legge n. III del 2021.

³⁹ Legge n. LIII del 2020.

⁴⁰ Disegno di legge n. 198. Una legge che modifica la legge interpretativa, capo 249. Nell'ottobre 2020 sono state proposte modifiche legislative (disegno di legge n. 166 del 2020) all'articolo 39 della Costituzione per affermare che le autorità di regolamentazione possono imporre sanzioni amministrative di natura penale, purché la decisione di imporre tali sanzioni sia soggetta al diritto di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o un tribunale indipendente e imparziale istituito per legge. Tuttavia la maggioranza parlamentare dei due terzi richiesta per modificare l'articolo 39 non è stata raggiunta.

⁴¹ Cfr. articolo 2 del disegno di legge n. 198.

⁴² Comunicato stampa dell'Ordine degli avvocati del 10 marzo 2021. Informazioni ricevute dall'Ordine degli avvocati nel contesto della visita a Malta. Secondo le informazioni ricevute, il progetto di legge potrebbe aggirare l'articolo 39 della Costituzione come interpretato dalla Corte costituzionale e, in quanto tale, giustificerebbe una modifica costituzionale.

mediante una modifica della Costituzione, garantendo al contempo ulteriori chiarimenti per quanto riguarda le sue relazioni con l'articolo 6 della Carta europea dei diritti dell'uomo⁴³.

Efficienza

La durata dei procedimenti resta un grave problema⁴⁴. Nel 2019 la durata dei contenziosi civili e commerciali in primo grado è rimasta molto lunga (465 giorni), mostrando una tendenza all'aumento dal 2017⁴⁵. Anche in appello la durata di questi procedimenti è stata molto lunga (875 giorni) nel 2019⁴⁶. La durata media dei casi di riciclaggio di denaro è rimasta particolarmente lunga nel 2019 (oltre 1350 giorni), anche se tendente al ribasso⁴⁷. Il tempo necessario per risolvere le cause amministrative in primo grado è rimasto lungo, ma ha mostrato una tendenza al ribasso dal 2017⁴⁸. Nel 2019 il tasso di ricambio per le cause civili, commerciali, amministrative e di altro tipo è stato inferiore al 100 % e ha continuato a diminuire⁴⁹. I portatori di interessi hanno espresso serie preoccupazioni circa l'efficienza del sistema giudiziario maltese⁵⁰. Tali preoccupazioni sono aggravate dalla pandemia di COVID-19, che ha portato alla sospensione dell'attività degli organi giurisdizionali per un periodo nel 2020⁵¹ e che continua a ostacolarla. In relazione ai procedimenti penali, nel novembre 2020 il ministro della Giustizia ha annunciato modifiche volte ad accelerare le indagini dei magistrati e i procedimenti penali nonché a ridurre l'arretrato della Corte d'appello⁵². Inoltre è stata emanata una nuova legge⁵³ nell'ambito della procedura civile che consentirebbe di abbreviare la raccolta delle prove. La legge sembra inoltre mirare a ridurre l'arretrato di cause della Corte d'appello, prevedendo la possibilità per il giudice d'appello di concedere un'udienza solo se necessario.

Un numero relativamente basso di giudici e magistrati potrebbe compromettere l'efficienza del sistema giudiziario. Il numero di giudici pro capite è tra i più bassi dell'UE⁵⁴. Sebbene, per coprire i posti vacanti, nell'aprile 2021 siano stati nominati quattro giudici e nel giugno 2021 quattro magistrati, ciò equivale a un aumento di una unità del numero complessivo di giudici e magistrati, dal momento che la selezione per la maggior parte dei posti vacanti è stata aperta per sostituire giudici e magistrati andati in pensione o promossi⁵⁵.

⁴³ Commissione di Venezia, CDL-PI(2021)009, punti 96-104. Secondo le informazioni ricevute dalle autorità maltesi, il governo intende proporre modifiche al disegno di legge n. 166 del 2020 e riprendere il dibattito parlamentare al riguardo (ossia la modifica costituzionale), in linea con il parere urgente della Commissione di Venezia.

⁴⁴ Cfr. anche la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, parte I.

⁴⁵ Grafico 7, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

⁴⁶ Grafico 8, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

⁴⁷ Grafico 22, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

⁴⁸ Grafico 9, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

⁴⁹ Grafico 11, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

⁵⁰ Informazioni ricevute dall'Ordine degli avvocati in occasione della visita a Malta e contributo ricevuto da Aduitus Foundation a seguito della visita.

⁵¹ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, pag. 6.

⁵² Contributo di Malta alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 23 (presentato dopo la visita in loco). In particolare, è stato elaborato un disegno di legge che illustra in dettaglio il procedimento della raccolta delle prove, che dovrebbe essere presentato prossimamente al Consiglio dei ministri.

⁵³ Legge n. XXXII del 2021 — legge sulla riforma della giustizia (procedura civile).

⁵⁴ Grafico 31, quadro di valutazione UE della giustizia 2021. Nel 2019 Malta contava 8,7 giudici ogni 100 000 abitanti.

⁵⁵ Comunicato stampa dell'Associazione dei giudici e magistrati di Malta, 22 aprile 2021.

L'Associazione dei giudici e dei magistrati ha invitato il governo a nominare almeno sei nuovi magistrati al fine di garantire l'efficienza del sistema giudiziario maltese⁵⁶.

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

Il quadro anticorruzione istituzionale comprende diverse autorità. La commissione permanente per la lotta alla corruzione è responsabile della prevenzione della corruzione e dello svolgimento di indagini amministrative sulle pratiche corruttive. Il commissario per l'etica nella vita pubblica controlla l'etica dei ministri, dei segretari parlamentari e dei parlamentari. Le indagini e il perseguimento dei reati economici, compresi i reati di corruzione e il riciclaggio di denaro, sono di competenza rispettivamente della polizia (dipartimento Indagini sui reati finanziari) e del procuratore generale. Quest'ultimo, durante un periodo di transizione compreso tra il 2021 e il 2024, assumerà l'incarico di perseguire tutti i reati che comportano una condanna superiore a due anni di reclusione. Altri organi coinvolti nella lotta contro la corruzione sono l'Unità di informazione e analisi finanziaria (FIAU) e il dipartimento Indagini e audit interni. Quest'ultimo svolge audit e indagini all'interno di tutti i servizi e gli organismi governativi. Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, l'indagine in corso e un'inchiesta pubblica distinta sull'assassinio della giornalista investigativa Daphne Caruana Galizia hanno rivelato l'esistenza di pratiche di corruzione radicate e hanno indotto la società a chiedere con determinazione un sostanziale rafforzamento della capacità di lotta contro corruzione e una più ampia riforma dello Stato di diritto⁵⁷.

Gli esperti e i dirigenti d'impresa ritengono che il livello di corruzione nel settore pubblico rimanga relativamente elevato. Nell'indice di percezione della corruzione 2020 di Transparency International, Malta ha ricevuto un punteggio di 53/100, classificandosi al 15° posto nell'Unione europea e al 52° a livello mondiale⁵⁸. Questa percezione è diminuita significativamente⁵⁹ negli ultimi cinque anni⁶⁰.

Nel marzo 2021 il governo ha approvato una strategia nazionale antifrode e anticorruzione mirata per il periodo 2021-2024⁶¹. Il Consiglio dei ministri ha approvato la

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, parte II.

⁵⁸ Transparency International, Indice di percezione della corruzione 2020 (2021), pag. 2-3. Il livello di corruzione percepita è così classificato: basso (la percezione della corruzione nel settore pubblico da parte di esperti e dirigenti d'impresa è superiore a 79); relativamente basso (punteggio compreso tra 79 e 60), relativamente elevato (punteggio compreso tra 59 e 50), elevato (punteggio inferiore a 50).

⁵⁹ Nel 2015 il punteggio era di 60, mentre nel 2020 è pari a 53. Il punteggio aumenta/diminuisce significativamente quando varia di oltre cinque punti; migliora/peggiora (variazioni tra 4 e 5 punti); è relativamente stabile (variazioni da 1 a 3 punti) negli ultimi cinque anni.

⁶⁰ I dati dell'Eurobarometro sulla percezione della corruzione e sull'esperienza dei cittadini e delle imprese comunicati lo scorso anno sono aggiornati ogni due anni. Gli ultimi dati sono riportati nell'Indagine speciale Eurobarometro 502 (2020) e nel Flash Eurobarometro 482 (2019).

⁶¹ La strategia mira a creare un "quadro normativo, istituzionale e operativo per combattere in maniera efficace ed efficiente le irregolarità, le frodi e la corruzione a Malta" e a "ridurre al minimo le irregolarità, le frodi e la corruzione e a creare un quadro che faciliti la dissuasione, l'individuazione, l'identificazione, l'indagine e il perseguimento dei casi di frode e corruzione" (<https://parlament.mt/media/112504/06624.pdf>). La strategia è il risultato delle discussioni di un comitato di coordinamento istituito ai sensi della legge in materia di indagini e audit interni (capitolo 461 delle leggi di Malta), composto da diversi rappresentanti istituzionali (in particolare l'ufficio del primo ministro; il ministero della Giustizia, dell'uguaglianza e della governance; il ministero delle Finanze e dell'occupazione; il ministero degli Affari interni, della sicurezza nazionale e delle

strategia, che è stata notificata pubblicamente al parlamento⁶² nel maggio 2021. I suoi pilastri sono la formazione e l'istruzione, la condivisione delle informazioni, la cooperazione istituzionale (a livello nazionale e internazionale) e la responsabilità in materia di finanziamento pubblico⁶³. L'attuazione della strategia è coordinata da un comitato presieduto dal dipartimento Indagini e audit interni (IAID). I rappresentanti dell'ufficio del difensore civico, del settore privato, della società civile e delle organizzazioni hanno lamentato di non essere stati invitati o consultati prima dell'adozione della strategia⁶⁴.

Sebbene gli organi investigativi e le procure abbiano migliorato la loro capacità di trattare i casi di corruzione, come dimostra l'aumento del numero di casi aperti, le indagini continuano a essere lunghe a seconda della loro complessità e resta da stabilire una casistica di condanne nei casi ad alto livello⁶⁵. Dall'ottobre 2020 il procuratore generale è subentrato nell'azione penale per determinati reati gravi⁶⁶, tra cui la corruzione ad alto livello. Un totale 14 pubblici ministeri si occupa di reati finanziari e, dal secondo trimestre del 2020, è stata istituita una task force sui reati finanziari complessi⁶⁷. Il numero di casi di reati finanziari indagati e risolti è notevolmente aumentato⁶⁸, a seguito del recente incremento delle risorse e delle capacità del dipartimento Indagini sui reati finanziari (FCID) verificatosi tra il 2019 e il settembre 2020⁶⁹. Tuttavia le indagini e il perseguimento della corruzione rimangono un processo lungo, soprattutto nei casi che richiedono un'ampia analisi dei dati finanziari o che sono considerati complessi⁷⁰. Vi sono attualmente diversi casi di corruzione ad alto livello ancora pendenti dinanzi all'organo giurisdizionale.

Sono state introdotte nuove misure per migliorare l'integrità della polizia. Nel settembre 2020, sotto la guida del nuovo capo della polizia⁷¹, la polizia ha varato una strategia di trasformazione per il periodo 2020-2025⁷², volta a rafforzare le misure

attività di contrasto, e il segretario permanente principale). Informazioni ricevute in occasione della visita a Malta.

⁶² Parlamento di Malta (2021), "Paper Laid No. 6624, National Anti-Fraud and corruption Strategy, published by the Office of the Prime Minister, dated May 2021" (<https://parlament.mt/en/paper-laid/?id=34616>).

⁶³ Governo maltese (2021), strategia nazionale antifrode e anticorruzione.

⁶⁴ Informazioni ricevute nel contesto della visita a Malta.

⁶⁵ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, parte II.

⁶⁶ In conformità al regolamento sul perseguimento dei reati (disposizioni transitorie), 2020 (legge n. 378 del 2020), ciò comprende il terrorismo, il riciclaggio di denaro, le tangenti, la corruzione, la frode e l'appropriazione indebita, nonché l'evasione dei dazi doganali.

⁶⁷ Informazioni ricevute in occasione della visita a Malta.

⁶⁸ In termini di indagini (aumento di circa il 245 %), casi risolti (aumento di circa il 280 %), numero di casi e persone perseguite (rispettivamente, circa il 50 % e il 173 %). Contributo di Malta alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

⁶⁹ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo su Malta, parte II.

⁷⁰ Complessità dovuta all'extraterritorialità di alcuni indagati o al verificarsi di fatti che possono richiedere un'azione congiunta o una collaborazione con giurisdizioni estere. Informazioni ricevute in occasione della visita a Malta.

⁷¹ Nel 2020 il capo della polizia è stato nominato secondo la procedura recentemente modificata. Per ulteriori dettagli, cfr. la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, parte II.

⁷² Contributo di Malta alla relazione sullo Stato di diritto 2021. I risultati auspicati sono i seguenti: i) aumentare l'affidabilità, la fiducia, la legittimità e la capacità di risposta esternamente, dal punto di vista della comunità, e internamente, da quello dei funzionari e del personale di polizia; ii) la trasformazione dell'attuale organizzazione della polizia in un corpo flessibile, efficiente, basato sui dati, incentrato sulla comunità, concentrato sui risultati e moderno, e iii) l'innovazione e il mantenimento dei cambiamenti positivi derivanti dalla riforma attraverso pratiche di leadership e di gestione efficaci ed efficienti. Sulla base dei tre risultati auspicati sono stati individuati undici obiettivi strategici.

anticorruzione⁷³. La polizia ha attuato una politica di regolamentazione degli interessi professionali e delle professioni supplementari, il cui controllo è affidato al comitato di valutazione, nominato dal capo della polizia⁷⁴. Nel 2020 la legge sulla polizia⁷⁵ è stata modificata per consentire agli agenti di polizia di presentare denunce anonime di violazione dell'integrità all'interno della polizia. Tuttavia l'efficacia di questa misura dipenderà dalla sua effettiva attuazione.

Sebbene l'indipendenza della commissione permanente per la lotta alla corruzione sia stata rafforzata, mancano ancora chiari risultati delle recenti riforme. La commissione permanente per la lotta alla corruzione (PCAC) è responsabile della prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione e può condurre indagini amministrative. Come riferito nel 2020, la PCAC è stata oggetto di una riforma strutturale⁷⁶ volta a migliorare la procedura di nomina dei tre commissari e ad ampliare l'ambito delle sue competenze investigative. La PCAC può richiedere l'assistenza della polizia nello svolgimento delle indagini, ma non dispone internamente di investigatori né di analisti di dati; le sue risorse restano limitate e persistono pertanto preoccupazioni circa la sua capacità di condurre indagini efficaci⁷⁷. Le indagini di polizia e le valutazioni della PCAC possono inoltre essere molto lunghe⁷⁸. Nel 2020 la PCAC ha esaminato quattro casi di corruzione e due casi all'inizio del 2021. Tuttavia non sono disponibili informazioni dettagliate sul carico di lavoro della PCAC⁷⁹. Ad oggi pochissimi informatori hanno presentato le loro denunce alla PCAC⁸⁰. Una volta concluso l'esame di un fascicolo, la PCAC può archiviare il caso o trasmetterlo al procuratore generale⁸¹. Qualora il procuratore generale decida di non esercitare l'azione penale, la PCAC può impugnare tale decisione⁸². Dall'agosto 2020⁸³ la PCAC ha trasmesso due casi alla Procura generale⁸⁴.

⁷³ L'attuazione della strategia è monitorata dal consiglio di governance della polizia. Contributo di Malta alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

⁷⁴ Il comitato di valutazione stabilisce se sia possibile autorizzare un interesse commerciale o un impiego in quanto potrebbe entrare in conflitto con il lavoro degli agenti di polizia o incidere negativamente sulla reputazione della polizia o sulla capacità dell'agente di svolgere i propri compiti in modo imparziale. La politica fornisce anche una definizione di interesse commerciale nonché la procedura che un agente deve seguire per ottenere l'autorizzazione a perseguirlo. In caso di violazione della politica, l'agente sarà sottoposto a un'azione disciplinare.

⁷⁵ Legge sulla polizia (modifica del secondo allegato), 2020.

⁷⁶ Legge n. XLVI del 2020 — legge sulla commissione permanente per la lotta alla corruzione (modifica).

⁷⁷ Cfr. la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo relativo a Malta, parte II.

⁷⁸ È noto che le indagini di polizia hanno richiesto fino a cinque anni e che la PCAC non dispone di procedure operative standard che prescrivano la durata di un caso oggetto di esame. Informazioni ricevute in occasione della visita a Malta.

⁷⁹ Si tratta di informazioni sul numero di segnalazioni ricevute da informatori, indagini, udienze svolte ogni anno o sul numero e tipo di casi conclusi, classificati o trasmessi al ministero della Giustizia o alla Procura generale.

⁸⁰ Informazioni ricevute in occasione della visita a Malta. Come rilevato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, la legge sulla protezione degli informatori del 2013 riguarda sia il settore privato sia quello pubblico, imponendo ai datori di lavoro di designare un responsabile delle segnalazioni di irregolarità e includendo disposizioni contro le ritorsioni nei confronti dei dipendenti che effettuano una denuncia in via riservata.

⁸¹ Ai sensi della legge n. XLVI del 2020 [ex disegno di legge n. 143], il caso deve essere trasmesso al procuratore generale qualora "il comportamento oggetto di inchiesta configuri un comportamento corrotto ovvero collegato o favorevole a pratiche di corruzione".

⁸² Legge n. XLI del 2020 [ex disegno di legge n. 154]. Tuttavia nel suo parere dell'ottobre 2020 (CDL-AD(2020)019-e), la Commissione di Venezia ha suggerito di conferire a coloro che hanno lo status di parte lesa⁸² (compresa la PCAC) il diritto di impugnare la decisione del procuratore generale di non avviare

Nuove disposizioni consentono al controllore generale di notificare i propri rilievi alla procura. Il dipartimento Indagini e audit interni (IAID) è responsabile dell'audit di tutti i dipartimenti governativi, compresa la verifica dei libri finanziari delle istituzioni pubbliche e dei conflitti di interessi dei funzionari pubblici⁸⁵. L'ufficio del controllore generale è competente per la revisione dei conti dei servizi pubblici, comprese le imprese statali⁸⁶. Il 15 marzo 2021 sono state adottate modifiche alla legge sul controllore generale e sull'Ufficio nazionale di controllo⁸⁷, che prevedono che, in circostanze specifiche, il controllore generale possa deferire le proprie conclusioni direttamente al procuratore generale⁸⁸.

Il mandato del difensore civico, responsabile dell'integrità dei funzionari pubblici, è scaduto. L'ufficio del difensore civico⁸⁹ è autorizzato a condurre indagini su funzionari e istituzioni che svolgono funzioni amministrative, anche per i casi di corruzione, che sono trasmesse al procuratore generale. L'ufficio del difensore civico ha il diritto di impugnare la decisione del procuratore generale di non perseguire un caso di corruzione. Finora tale diritto non è stato esercitato⁹⁰. Il mandato dell'attuale difensore civico è scaduto nel marzo 2021, pertanto l'attuale presidente continua a esercitare le sue funzioni fino alla nomina di un successore⁹¹.

Sono in vigore norme etiche per i funzionari di alto livello, i parlamentari e i ministri, anche in materia di dichiarazione della situazione patrimoniale e lobbying, sebbene siano previste ulteriori modifiche nel quadro di integrità. Il commissario per l'etica nella vita pubblica (il "commissario") controlla la condotta etica dei ministri, dei segretari parlamentari e dei parlamentari. La disciplina sul lobbying e i codici deontologici per i ministri e i parlamentari sono attualmente in fase di revisione⁹². Nel 2020 il commissario ha presentato una relazione sul codice deontologico⁹³, che deve ancora essere esaminata dal parlamento⁹⁴. Ogni anno i parlamentari e i ministri presentano la loro dichiarazione patrimoniale all'ufficio del presidente dell'Assemblea, mentre il commissario effettua le

un'azione penale "indipendentemente dal fatto che essi stessi si siano o meno rivolti al procuratore generale".

⁸³ Nuova legge sulla commissione permanente per la lotta alla corruzione, modificata dalla legge n. XLVI del 2020.

⁸⁴ Contributo di Malta alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

⁸⁵ L'IAID dispone di un organico di 20 funzionari di controllo, oltre a una segretaria suddivisa in quattro servizi, tra cui uno per le indagini (con tre investigatori).

⁸⁶ L'ufficio del controllore generale ha un organico di 50 revisori. Nel 2020 sono stati effettuati 40 controlli di conformità e sette controlli di gestione, sono state pubblicate 19 relazioni (sulla pagina web dell'Ufficio nazionale di controllo (<https://nao.gov.mt/en/recent-publications>), per un totale di 120 entità controllate. Informazioni ricevute nel contesto della visita a Malta.

⁸⁷ Legge 74 sul controllore generale e sull'Ufficio nazionale di controllo (modifica).

⁸⁸ Nel parere dell'ottobre 2020 su questo progetto di legge, la Commissione di Venezia ha raccomandato di utilizzare una formulazione come "collegato o favorevole alla" corruzione. CDL-AD(2020)019-e.

⁸⁹ Per ulteriori informazioni cfr. la parte IV.

⁹⁰ Informazioni ricevute nel contesto della visita a Malta.

⁹¹ Informazioni ricevute nel contesto della visita a Malta. Il difensore civico nominato dovrà essere sostenuto "da almeno i due terzi dei voti della totalità dei membri della Camera" (conformemente all'articolo 64A2 della Costituzione, modificato nel 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)055-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)055-e)).

⁹² Informazioni ricevute nel contesto della visita a Malta. L'obiettivo del progetto è rivedere i codici deontologici esistenti e, sulla base di raccomandazioni, rivedere e migliorare la proposta di regolamentazione del lobbying, compreso il registro di integrità, contenente le dichiarazioni patrimoniali e le posizioni.

⁹³ Per i membri della Camera dei rappresentanti nonché per i ministri e i segretari parlamentari.

⁹⁴ Contributo di Malta alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

verifiche. Il commissario sta attualmente dando seguito a otto casi di potenziali conflitti di interessi riguardanti parlamentari⁹⁵.

Le norme deontologiche applicabili alle persone di fiducia sono state modificate, ma è stata espressa preoccupazione circa la fattibilità e l'efficacia dei controlli. Le persone di fiducia sono tenute a presentare la dichiarazione della situazione patrimoniale di base⁹⁶. Sia la Commissione di Venezia sia il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) hanno formulato raccomandazioni per la modifica del progetto di legge sulla nomina di persone di fiducia⁹⁷. Dal marzo 2021, in seguito all'adozione di una base giuridica chiara per la loro nomina⁹⁸, i funzionari pubblici distaccati presso un'altra amministrazione restano vincolati alla normativa applicabile alla pubblica amministrazione di origine. Tuttavia il commissario per l'etica nella vita pubblica ha espresso preoccupazione in merito alla fattibilità e all'efficacia del controllo sull'etica delle persone di fiducia, in particolare per coloro che lavorano più a stretto contatto con un ministro o sotto il suo controllo⁹⁹.

Il programma per gli investitori individuali, che consente la concessione della cittadinanza in cambio di pagamenti e investimenti predeterminati, è stato sostituito da un nuovo programma¹⁰⁰. Documenti pubblicati da diverse fonti mediatiche nell'ambito del progetto denominato "passport papers" hanno sollevato dubbi circa il soddisfacimento dei requisiti del programma per investitori individuali da parte dei richiedenti¹⁰¹. La Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti di Malta in

⁹⁵ Informazioni ricevute nel contesto della visita a Malta.

⁹⁶ In conformità al codice deontologico dei dipendenti pubblici allegato alla legge sulla pubblica amministrazione.

⁹⁷ CDL-AD (2020)019-e, in cui la Commissione di Venezia ha ritenuto quanto segue *"due questioni dovevano essere disciplinate nella legge: il numero massimo e la durata di tali incarichi"* (cioè di persone di fiducia). Nel suo quinto ciclo di valutazione *"Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies"*, pubblicato il 3 aprile 2019, il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO): *"raccomanda l'adozione di misure volte a risolvere la situazione giuridica delle persone di fiducia e a limitare al minimo indispensabile il numero di tali funzionari nominati discrezionalmente"*.

⁹⁸ Legge n. XVI del 2021, che prevede la modifica delle leggi relative alla nomina delle persone di fiducia. Attualmente, sono persone di fiducia solo quelle che provengono dal settore privato e che sono nominate temporaneamente nella pubblica amministrazione. Se, invece, un funzionario pubblico è temporaneamente distaccato presso un altro servizio pubblico (come un ministero o qualsiasi altra istituzione), non è considerato dalla legge una persona di fiducia in senso stretto.

⁹⁹ In pratica, il controllo dell'etica (compresi i conflitti di interessi e le posizioni esterne) di un funzionario pubblico distaccato è affidato all'autorità di nomina, il che crea un possibile conflitto di interessi tra il controllore e la persona controllata. Informazioni ricevute nel contesto della visita nel paese.

¹⁰⁰ Il programma per investitori individuali consentiva la naturalizzazione di un massimo di 1800 investitori, escluse le persone a carico, in cambio di investimenti sostanziali (regolamento 12 del programma per investitori individuali della Repubblica di Malta, 2014). Il programma è stato abrogato a seguito dell'adozione della legge maltese sulla cittadinanza (modifica n. 2) del 2020 (legge XXXVIII del 2020). Le disposizioni relative alla concessione della cittadinanza mediante il programma per investitori individuali non sono pertanto più in vigore e sono state sostituite dal programma "Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment", istituito dal regolamento in materia di concessione della cittadinanza per servizi eccezionali del 2020. Il nuovo programma consente la naturalizzazione di un massimo di 400 investitori all'anno e di 1500 investitori in totale, escluse le persone a carico, in cambio di ingenti investimenti. Contributo di Malta alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

¹⁰¹ Times of Malta, *'Exposed: the great residency sham to obtain a Maltese passport'*, 22 aprile 2021.

relazione al precedente e al nuovo programma di cittadinanza per investitori per quanto riguarda conformità al diritto dell'Unione¹⁰².

Durante la pandemia di COVID-19, sono stati messi a punto orientamenti specifici volti ad attenuare i rischi di corruzione negli appalti pubblici. Nel 2020 il dipartimento Contratti del ministero delle Finanze e dell'occupazione ha attuato la normativa in materia di appalti immobiliari¹⁰³, pubblicata il 30 aprile 2020, che comprende disposizioni contro la corruzione e la collusione¹⁰⁴. Il dipartimento Contratti ha inoltre attuato un modulo post-contrattuale online, all'interno del portale ufficiale degli appalti pubblici¹⁰⁵, volto a prevenire conflitti di interessi nelle procedure di gara.

III. PLURALISMO DEI MEDIA E LIBERTÀ DEI MEDIA

La libertà di espressione è sancita dalla Costituzione di Malta¹⁰⁶ e dalla legge sulla convenzione europea (capitolo 319 delle Leggi di Malta). La legge in materia di media e diffamazione del 14 maggio 2018 ha abrogato la legge sulla stampa del 1974 e ha portato a una riorganizzazione nel complesso positiva della normativa in materia di diffamazione. La Costituzione stabilisce la composizione, le procedure di nomina e di revoca e l'indipendenza dell'autorità di vigilanza radiotelevisiva e ne definisce le funzioni fondamentali¹⁰⁷. La legge sulla libertà di informazione definisce il quadro giuridico per l'accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche¹⁰⁸. Nel 2020 è stata adottata una legge per recepire nel diritto maltese la direttiva sui servizi di media audiovisivi¹⁰⁹.

Le modifiche apportate alla legge maltese sull'emittenza radiotelevisiva non hanno comportato alcun cambiamento atto a rafforzare l'indipendenza e il funzionamento dell'autorità di vigilanza radiotelevisiva. I membri dell'autorità di vigilanza radiotelevisiva sono nominati dal presidente in base al parere espresso dal primo ministro e previa consultazione del leader dell'opposizione. Sebbene i cinque membri del consiglio di amministrazione dell'autorità siano tutti designati a livello politico, dato che essa ha responsabilità chiaramente definite per legge ed è generalmente trasparente in merito alle sue attività, l'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 ritiene che l'indipendenza e l'efficacia dell'autorità presentino un rischio basso¹¹⁰. La legge n. LVI del 2020, che ha modificato la legge sull'emittenza radiotelevisiva per allinearla alla direttiva sui servizi di media audiovisivi, non ha introdotto alcuna modifica relativa all'indipendenza dell'autorità di vigilanza radiotelevisiva¹¹¹.

¹⁰² Comunicati stampa della Commissione IP 20/1925 e INF/21/2743. Il 20 ottobre 2020 la Commissione ha adottato una lettera di costituzione in mora relativa al programma di cittadinanza per investitori e, in seguito alla sua modifica, ha adottato, il 9 giugno 2021, un'ulteriore lettera di costituzione in mora per estendere i dubbi al nuovo programma gestito da Malta.

¹⁰³ Legislazione secondaria 601.03, normativa in materia di appalti pubblici.

¹⁰⁴ Cfr. articolo 187 della legislazione secondaria 601.03, normativa in materia di appalti pubblici.

¹⁰⁵ <http://www.etenders.gov.mt>.

¹⁰⁶ Articolo 41 della Costituzione.

¹⁰⁷ Articoli 118 e 119 della Costituzione.

¹⁰⁸ Malta ha mantenuto la sua 81^a posizione a livello mondiale nell'indice sulla libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere. Ciò significa che il paese si colloca al 25° posto nell'UE.

¹⁰⁹ Direttiva (UE) 2018/1808 del 14 novembre 2018.

¹¹⁰ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, "Country Report on Malta", pag. 10-11.

¹¹¹ Legge n. LVI del 2020 che modifica la legge sull'emittenza radiotelevisiva, capo 350.

Permangono preoccupazioni per quanto riguarda diversi mezzi di informazione di proprietà dei partiti politici e per l'influenza da questi esercitata sulla loro attività. I due principali partiti politici rappresentati in parlamento¹¹² possiedono, controllano e gestiscono di fatto vari mezzi di informazione ed emittenti maltesi, compresi portali di informazione online. L'MPM 2021 ritiene che questa situazione comporti che i due partiti "contribuiscano attivamente a definire l'ambiente di lavoro dei giornalisti", mentre i loro mezzi di informazione "esercitano un'influenza notevole sul dibattito pubblico"¹¹³. Ciò induce l'MPM 2021 a considerare ancora una volta l'indipendenza politica dei media come ad alto rischio nel paese¹¹⁴. Come sottolineato nell'MPM 2020 e ribadito nell'MPM 2021¹¹⁵, in concreto, l'autorità di vigilanza radiotelevisiva sorveglia e regola principalmente i media di servizio pubblico (Public Broadcasting Services, PBS), lasciando di fatto che le altre due principali emittenti radiotelevisive — di proprietà, rispettivamente, del partito laburista e del partito nazionalista — "*si compensino in termini editoriali*". Alla luce di tale situazione, è stata avviata una causa costituzionale per contestare una disposizione della sezione 13(2) della legge sull'emittenza radiotelevisiva e l'applicazione di tale disposizione da parte dell'autorità di regolamentazione che, secondo quanto sostenuto, consolida un panorama mediatico polarizzato¹¹⁶.

Sono state apportate lievi modifiche allo statuto dell'Istituto dei giornalisti maltesi (IGM). L'IGM, l'organizzazione di giornalisti professionisti del paese, fondata nel 1989, ha approvato all'unanimità una serie di modifiche al suo statuto (tra cui un aumento dei membri del consiglio di amministrazione e un ulteriore controllo delle finanze) proposte dal commissario per le organizzazioni di volontariato¹¹⁷. Mentre l'MPM 2020 aveva sottolineato che l'istituto non è generalmente considerato efficace nel salvaguardare l'indipendenza editoriale¹¹⁸, l'MPM 2021 rileva un cambiamento di approccio nell'ultimo anno, durante il quale l'istituto "è diventato più esplicito in merito alle esigenze dei suoi membri, nonché proattivo nell'affrontare eventuali ostacoli incontrati dai giornalisti nello svolgimento dei loro compiti"¹¹⁹.

Non vi sono stati sviluppi per quanto riguarda la trasparenza della proprietà dei media e non sono previste modifiche legislative. L'autorità di vigilanza radiotelevisiva raccoglie informazioni sulla proprietà dei mezzi di informazione, ma non ha alcun obbligo di renderle facilmente accessibili al pubblico. Date le dimensioni relativamente ridotte del mercato dei media, il pubblico è ampiamente consapevole di chi possiede società di media nel paese. Di conseguenza, l'MPM 2021 mantiene la sua valutazione di rischio medio in termini di trasparenza della proprietà dei media¹²⁰. La legge sull'emittenza radiotelevisiva contiene limitazioni specifiche per impedire un elevato grado di concentrazione orizzontale della

¹¹² Il Partit Laburista (PL), al governo, e il Partit Nazzjonalista (PN), all'opposizione.

¹¹³ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, "Country Report on Malta", pag. 7.

¹¹⁴ *Ibidem*, pag. 14.

¹¹⁵ *Ibidem*, pag. 11.

¹¹⁶ Causa 47/2021 — "Lovin Malta Ltd. et vs. the State Advocate", depositata il 1° febbraio 2021.

¹¹⁷ Contributo di Malta alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 47 e informazioni ricevute nel contesto della visita a Malta, 19 aprile 2021.

¹¹⁸ Osservatorio del pluralismo dei media 2020, "Country Report on Malta", pag. 11.

¹¹⁹ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, "Country Report on Malta", pag. 10.

¹²⁰ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, "Country Report on Malta", pag. 12.

proprietà nel settore dei media audiovisivi. Tuttavia la mancanza di dati completi rende difficile effettuare una valutazione completa¹²¹.

La mancanza di un quadro giuridico che disciplini la pubblicità statale continua a lasciare spazio agli abusi da parte del governo e dei singoli politici. Ciò emerge dalle indagini condotte dal commissario maltese per l'etica nella vita pubblica in merito all'assegnazione di fondi pubblici per presunti messaggi pubblicitari politici sulla stampa da parte di un ministro del governo in carica¹²². Nel giugno 2021 sono stati pubblicati per la prima volta dal commissario per l'etica nella vita pubblica, e sono in attesa di consultazione, progetti di orientamenti in materia di pubblicità e materiale promozionale governativi¹²³.

Nell'aprile 2020 Malta Enterprise ha istituito un regime di sostegno per i fornitori di servizi di informazione al fine di contrastare gli effetti negativi della pandemia di COVID-19. Il regime, che a febbraio 2021 aveva distribuito fondi per poco più di 1,2 milioni di EUR, era destinato ad assistere operatori mediatici che impiegano almeno quattro giornalisti a tempo pieno e che forniscono servizi di informazione quotidiana. Diverse grandi società mediatiche indipendenti hanno difeso il regime. Altri portatori di interessi, tra cui alcune altre società e mezzi di comunicazione indipendenti, hanno osservato che il regime non era trasparente per quanto riguarda i criteri utilizzati per determinare gli importi assegnati e che era stato concepito in modo da avvantaggiare le società mediatiche di proprietà dei partiti politici¹²⁴. L'MPM 2021 riferisce che diverse richieste di libertà di informazione in merito alla questione sono rimaste senza risposta¹²⁵. Per i motivi summenzionati, l'MPM 2021 mantiene la sua valutazione di rischio medio in termini di regolamentazione statale delle risorse e sostegno al settore dei media¹²⁶.

Il governo ha avviato una revisione del quadro giuridico che consente l'accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche. La legge sulla libertà di informazione stabilisce che i cittadini maltesi, i cittadini dell'UE e le persone che risiedono a Malta da almeno cinque anni possono richiedere l'accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche¹²⁷. Qualsiasi diniego di accesso deve essere motivato e può essere oggetto di ricorso. I giornalisti, le ONG¹²⁸ e l'MPM 2021 riferiscono che i giornalisti incontrano costantemente difficoltà nel richiedere tale accesso a causa di rifiuto totale, ritardi notevoli e mancate risposte. L'IGM ha inoltre sottolineato che le autorità pubbliche negano abitualmente, in un primo tempo, il pieno accesso alle informazioni e ai dati, e ha espresso al tempo stesso preoccupazione in merito alla gestione di alcune conferenze stampa connesse alla COVID-19 durante le quali non sono state trasmesse domande da parte dei giornalisti¹²⁹. Per questi motivi l'MPM 2021 ha notevolmente aumentato la valutazione di rischio per questo settore, pur mantenendolo entro la fascia di rischio medio¹³⁰. Il governo ha annunciato

¹²¹ L'MPM 2021 segnala in particolare una generale mancanza di dati relativi alla quota di mercato dei singoli mezzi di informazione, fatta eccezione per il pubblico delle quattro principali emittenti televisive.

¹²² Commissario per l'etica nella vita pubblica, Relazione del 17 marzo 2021, n. K/028.

¹²³ <https://standardscommissioner.com/wp-content/uploads/draft-guidelines-government-advertising-promotional-material.pdf>

¹²⁴ Informazioni ricevute da vari portatori di interessi nel contesto della visita a Malta.

¹²⁵ Osservatorio del pluralismo dei media 2021 "Country Report on Malta", pag. 15-16.

¹²⁶ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, "Country Report on Malta", pag. 15.

¹²⁷ Legge sulla libertà di informazione del 2008, modificata nel 2012 (capitolo 496 delle Leggi di Malta).

¹²⁸ Contributo della ONG Aditus Foundation alla relazione sullo Stato di diritto 2021 e informazioni ricevute da vari portatori di interessi nel contesto della visita a Malta.

¹²⁹ Informazioni ricevute nel contesto della visita a Malta.

¹³⁰ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, "Country Report: Malta", pag. 10.

che, alla luce delle raccomandazioni del GRECO in materia¹³¹, nel gennaio 2021 è stato avviato uno studio indipendente per esaminare la questione.

L'inchiesta pubblica avviata per stabilire se lo Stato sia responsabile delle circostanze che hanno portato all'assassinio della giornalista Daphne Caruana Galizia è proseguita con l'audizione dei testimoni¹³². Nel corso del 2020 e del 2021 l'inchiesta pubblica ha evidenziato quelli che alcuni portatori di interessi hanno definito preoccupanti casi di ingerenze politiche, occultamento da parte della polizia e collusione con i criminali¹³³. Una presentazione all'inchiesta pubblica elaborata dall'organizzazione internazionale per la libertà di espressione *Article 19* e sostenuta da varie associazioni internazionali della stampa conclude che, se il mandato dell'inchiesta sarà completato e le sue raccomandazioni attuate *"essa potrà costituire un precedente importante per ottenere giustizia per i giornalisti a livello mondiale"*, aggiungendo che il lavoro dell'inchiesta *"è essenziale per garantire il risarcimento alla vittima, alla sua famiglia e alla società maltese"*¹³⁴.

I giornalisti continuano ad affrontare una serie di difficoltà nell'esercizio della loro professione. Ciò è stato confermato dai giornalisti, dall'IGM, dall'MPM e dalle ONG¹³⁵, sebbene l'MPM 2021 registri una leggera riduzione del rischio rispetto all'MPM 2020¹³⁶. La piattaforma del Consiglio d'Europa per la tutela del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha riferito due nuove segnalazioni nel 2020¹³⁷, che devono ancora essere risolte, relative all'apertura di azioni legali SLAPP¹³⁸ da parte di un uomo d'affari britannico-azero contro cinque mezzi di informazione maltesi e alla presunta corruzione di un giornalista di Times of Malta. Entrambe le segnalazioni riguardano, rispettivamente, il giornalismo investigativo condotto da Daphne Caruana Galizia e i procedimenti penali relativi al suo assassinio¹³⁹. L'IGM ha espresso preoccupazione in merito a ciò che definisce "la normalizzazione della ridicolizzazione e della derisione" dei giornalisti sui social media¹⁴⁰.

IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI

Malta è una repubblica parlamentare in cui il potere legislativo è esercitato dalla Camera dei rappresentanti, un parlamento unicamerale eletto per un mandato di cinque anni. Il potere esecutivo è esercitato dal presidente, eletto dal parlamento, e dal Consiglio dei ministri, presieduto dal primo ministro. Tutti i ministri del governo, compreso il primo ministro,

¹³¹ GRECO (2019), Quinto ciclo di valutazione – Relazione di valutazione.

¹³² Il 15 luglio 2021 la commissione d'inchiesta ha annunciato di aver redatto la relazione che avrebbe inviato dapprima al Primo ministro e all'Avvocato dello Stato e successivamente alla famiglia di Daphne Caruana Galizia. La data di pubblicazione sarà annunciata in data ulteriore.

¹³³ Reporter senza frontiere, relazione 2021 su Malta.

¹³⁴ Article 19 (2021), inchiesta pubblica sull'assassinio di Daphne Caruana Galizia, osservazioni scritte, 31 marzo 2021.

¹³⁵ Contributo di Aditus Foundation alla relazione sullo Stato di diritto 2021 e informazioni ricevute da vari portatori di interessi nel contesto della visita a Malta.

¹³⁶ Osservatorio del pluralismo dei media 2021 "Country Report on Malta", pag. 9-10.

¹³⁷ Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti. Come indicato nella raccomandazione 2016/4 del Consiglio d'Europa, gli Stati membri dovrebbero istituire un quadro legislativo completo che consenta ai giornalisti e agli altri operatori dei media di contribuire al dibattito pubblico in modo efficace e senza timori.

¹³⁸ Azione legale strategica tesa a bloccare la partecipazione pubblica.

¹³⁹ Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti (segnalazioni relative alla libertà dei media).

¹⁴⁰ Informazioni ricevute nel contesto della visita a Malta.

devono essere membri del parlamento. Le controversie di diritto costituzionale sono esaminate dalla Corte costituzionale. La Costituzione istituisce una serie di autorità indipendenti, tra cui l'ufficio del difensore civico.

Il sistema di bilanciamento dei poteri nella procedura di nomina e di revoca del presidente di Malta è stato rafforzato. La riforma adottata nel luglio 2020 prevede che il presidente di Malta sia eletto dal parlamento con la maggioranza dei due terzi, anziché a maggioranza semplice. Ciò è in linea con i pareri della Commissione di Venezia, che tuttavia ha anche chiesto di istituire un meccanismo, attualmente assente, onde evitare situazioni di stallo¹⁴¹. Inoltre la destituzione del presidente richiede ora la maggioranza dei due terzi del parlamento e può essere decisa solo sulla base di una comprovata incapacità di esercitare le funzioni della carica¹⁴² o di "comprovato comportamento scorretto". Pur accogliendo con favore la riforma, la Commissione di Venezia ha raccomandato che al presidente sia conferito il diritto di ricorrere alla Corte costituzionale contro la constatazione di tale comportamento scorretto, idealmente prima della votazione finale in parlamento¹⁴³.

Il ruolo rafforzato del difensore civico potrebbe essere ulteriormente consolidato e il progetto di legge che istituisce un'istituzione nazionale per i diritti umani è ancora all'esame del parlamento. Una riforma adottata nel giugno 2020 ha introdotto le norme sulla nomina¹⁴⁴, la sospensione e la revoca del difensore civico a livello costituzionale. Nel suo parere dell'ottobre 2020, la Commissione di Venezia ha accolto con favore la riforma, formulando al contempo una serie di raccomandazioni supplementari¹⁴⁵, in particolare raccomandando che al difensore civico sia conferito il diritto al controllo giurisdizionale della decisione relativa alla sua revoca a causa di "comprovato comportamento scorretto"¹⁴⁶. Il difensore civico in carica ha lamentato la mancanza di consultazione sulla riforma, formulando al contempo proposte per rafforzare ulteriormente l'ufficio¹⁴⁷. Inoltre il difensore civico ha espresso preoccupazione per il mancato seguito dato alle sue raccomandazioni e ha proposto che il parlamento sia tenuto a discutere i pareri presentati¹⁴⁸. Il mandato dell'attuale difensore civico è scaduto il 21 marzo 2021, ma alla data di pubblicazione della presente

¹⁴¹ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 44.

¹⁴² Derivante da infermità del corpo o della mente o da qualsiasi altra causa.

¹⁴³ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 45.

¹⁴⁴ Una legge intesa a modificare varie leggi allo scopo di riformare la procedura di nomina del segretario permanente principale e dei segretari permanenti. Cfr. anche la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, parte IV.

¹⁴⁵ La Commissione di Venezia ha osservato che la soglia che condiziona l'esercizio da parte del difensore civico del suo potere di trasmettere le potenziali prove di una pratica corruttiva direttamente al procuratore generale è troppo elevata (l'attuale soglia che condiziona il potere del difensore civico è elevata in quanto tale potere può essere esercitato solo se dispone di elementi comprovanti l'esistenza di pratiche corruttive" anziché, come raccomandato, "collegati o favorevoli a [pratiche di corruzione]"). Inoltre, secondo la Commissione di Venezia, il difensore civico non solo dovrebbe essere autorizzato, ma anche obbligato a segnalare le pratiche corruttive al procuratore generale e il diritto di presentare una denuncia al difensore civico non dovrebbe essere limitato alle persone che affermano di essere state vittime di qualsiasi irregolarità. Il difensore civico potrebbe inoltre beneficiare del sostegno e della cooperazione necessari da parte del governo. Cfr. Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punti 67, 69, 71.

¹⁴⁶ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 67.

¹⁴⁷ Informazioni ricevute dal difensore civico nel contesto della visita a Malta.

¹⁴⁸ Relazione annuale del difensore civico del 2019. A tale riguardo, la Commissione di Venezia ha raccomandato di inserire nella Costituzione il diritto del difensore civico di essere informato.

relazione non è stato designato alcun successore¹⁴⁹. La proposta di istituire un'istituzione nazionale per i diritti umani, avanzata nel 2019, è ancora all'esame del parlamento.

È stata adottata una riforma costituzionale relativa alle nomine di alcune commissioni indipendenti. La riforma adottata il 24 marzo 2021¹⁵⁰ prevede che i poteri relativi alla nomina di una serie di commissioni indipendenti¹⁵¹ siano ora attribuiti al Consiglio dei ministri, anziché al primo ministro. La Commissione di Venezia ha accolto con favore la riforma come un passo positivo, enunciando raccomandazioni per quanto riguarda la formulazione esatta da utilizzare a tale riguardo¹⁵². La Commissione ha inoltre ribadito la sua raccomandazione a rafforzare le procedure di nomina della commissione elettorale, della commissione per il servizio pubblico e dell'autorità di vigilanza radiotelevisiva¹⁵³. Il governo prevede di discutere la questione nel contesto della convenzione costituzionale. A causa dell'attuale pandemia di COVID-19, il calendario della convenzione non è ancora stato deciso. Le organizzazioni della società civile hanno sottolineato la necessità di informazioni sulle tempistiche, sul processo e sulla partecipazione alla convenzione¹⁵⁴.

Sono state adottate le riforme proposte nel 2020 per quanto riguarda la nomina delle persone che esercitano funzioni esecutive di alto livello nella pubblica amministrazione¹⁵⁵. Il 24 marzo 2021 è stata adottata una modifica che stabilisce una base chiara per la nomina delle persone di fiducia¹⁵⁶. Un'altra modifica, adottata il 24 maggio 2021, garantisce che la commissione per il servizio pubblico, organo costituzionale indipendente, formuli raccomandazioni al Presidente della Repubblica circa la nomina e la rimozione dall'incarico dei segretari permanenti sulla base di requisiti chiari e prestabiliti¹⁵⁷. Tali modifiche mirano a dare seguito alle raccomandazioni della Commissione di Venezia e del GRECO¹⁵⁸.

È necessario garantire un seguito coerente delle sentenze della Corte costituzionale nei casi in cui le leggi risultino incostituzionali. Secondo l'ordinamento costituzionale maltese, le sentenze della Corte costituzionale non hanno efficacia *erga omnes*. Le leggi ritenute incostituzionali restano in vigore fino alla loro abrogazione da parte del parlamento. La Commissione di Venezia ha rilevato che, nella pratica, il parlamento non sembra garantire

¹⁴⁹ In attesa della nomina di un nuovo titolare della carica, il difensore civico in carica continua a esercitare le sue funzioni. A seguito dei tentativi di trovare un candidato tra i partiti al governo e all'opposizione, il 16 maggio 2021 i media hanno riferito che non è stato raggiunto alcun accordo. Sono in corso ulteriori consultazioni al riguardo.

¹⁵⁰ Cfr. anche la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, parte IV, pag. 15.

¹⁵¹ Tra cui la Banca centrale di Malta, il commissario per la Protezione delle informazioni e dei dati, il presidente dell'Autorità maltese per i servizi finanziari e i membri del consiglio di amministrazione del Centro arbitrale.

¹⁵² La Commissione di Venezia ha osservato che la formulazione rimane debole ("giving due consideration"). La formulazione utilizzata altrove è la seguente: "acting on the advice of the Cabinet of Ministers" o "after obtaining the approval of the Cabinet of Ministers". Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 84;

¹⁵³ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 85.

¹⁵⁴ Informazioni e contributo ricevuti in occasione della visita a Malta.

¹⁵⁵ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo su Malta, parte IV, pag. 9.

¹⁵⁶ Legge del 2020, che prevede la modifica delle leggi relative alla nomina delle persone di fiducia.

¹⁵⁷ Una legge intesa a modificare varie leggi allo scopo di riformare la procedura di nomina del segretario permanente principale e dei segretari permanenti.

¹⁵⁸ Parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2020)006), punti 115-129; GRECO (2019), Quinto ciclo di valutazione - Relazione di valutazione, punti 24-26.

sistematicamente tale seguito e ha raccomandato a tal riguardo¹⁵⁹ di introdurre l'obbligo per il parlamento di abrogare o modificare entro un periodo di tempo limitato le disposizioni ritenute incostituzionali. Attualmente non sono previste iniziative per affrontare la questione¹⁶⁰.

Una riflessione sul ruolo del parlamento potrebbe essere affrontata nell'ambito della convenzione costituzionale. La Commissione di Venezia ha ribadito le raccomandazioni relative al parlamento, in particolare per fornire una sufficiente capacità di ricerca ai singoli parlamentari, consulenza giuridica indipendente per gli stessi e garantire che i parlamentari senza incarichi ufficiali siano meno dipendenti dalle cariche di governo¹⁶¹. A tale riguardo, il governo ha annunciato la sua intenzione di discutere, nell'ambito della riforma costituzionale, se i parlamentari debbano poter scegliere tra lavorare a tempo pieno o a tempo parziale¹⁶². Sono in corso discussioni sull'assegnazione di fondi aggiuntivi per l'assunzione di ricercatori da parte di ciascun gruppo parlamentare.

Rimangono alcuni punti critici nel processo legislativo: l'uso limitato di strumenti basati su dati comprovati e la scarsa efficacia delle consultazioni pubbliche¹⁶³. Le precedenti preoccupazioni circa l'uso limitato delle consultazioni pubbliche restano valide per quanto riguarda le riforme adottate nel giugno 2020¹⁶⁴. Le organizzazioni della società civile hanno inoltre espresso preoccupazione per la mancanza di consultazioni sulle leggi che incidono sul loro funzionamento¹⁶⁵. La piattaforma e-Participation in corso di sviluppo da parte del governo¹⁶⁶ sarà utilizzata per condurre consultazioni pubbliche¹⁶⁷.

¹⁵⁹ Cfr. anche la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, parte I, pag. 15. Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 98; CDL-AD(2020)006, punti 80-84, e CDL-AD(2018)028, punti 74-79. La Commissione di Venezia ha osservato che spetta al parlamento abrogare o modificare le leggi ritenute incostituzionali. Secondo la Commissione di Venezia, "in practice, this seems not to happen in all cases and the Constitutional Court is faced with repetitive cases, because the administration — and sometimes even judges, it seems — continue to apply the provisions found unconstitutional".

¹⁶⁰ Il governo maltese ritiene che garantire l'effetto *erga omnes* delle sentenze della Corte costituzionale non sarebbe conforme ai principi dell'ordinamento giuridico maltese. Aditus Foundation ha espresso preoccupazione in merito all'assenza dell'effetto *erga omnes* e al rispetto dell'articolo 6 della CEDU (informazioni ricevute in occasione della visita a Malta). Si osserva inoltre che, ai sensi dell'articolo 242 del codice di procedura civile (capo 12), qualora un organo giurisdizionale ritenga che una legge sia invalida o in violazione della Costituzione o dei diritti fondamentali, è tenuto a notificare la propria sentenza alla Camera dei rappresentanti. Il primo ministro può, entro sei mesi dalla data in cui la sentenza è passata in giudicato, pronunciare regolamenti che sopprimono l'atto o la disposizione in questione dichiarato contrario alla Costituzione o ai diritti umani.

¹⁶¹ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 98.

¹⁶² Come rilevato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, la Commissione di Venezia ha riscontrato la necessità di rafforzare il ruolo del parlamento maltese affinché possa svolgere un controllo efficace sul governo e ha raccomandato di modificarne l'impianto prevedendo che i parlamentari siano impiegati a tempo pieno e retribuiti di conseguenza (CDL-AD(2020)006, punti 92-94).

¹⁶³ Cfr. la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta, pag. 15.

¹⁶⁴ Commissione di Venezia, CDL-AD(2020)019-e, punto 95.

¹⁶⁵ Informazioni ricevute in occasione della visita a Malta.

¹⁶⁶ Cfr. il contributo del governo maltese alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

¹⁶⁷ In particolare, i cittadini sarebbero costantemente informati del feedback fornito e delle misure procedurali adottate fino a quel momento nell'ambito del processo di consultazione. Il nuovo sistema introdurrà inoltre informazioni statistiche più dettagliate sul tipo di feedback fornito dai dipartimenti/enti.

Continuano ad essere adottate misure per far fronte alla pandemia di COVID-19. La legge sulla sanità pubblica¹⁶⁸ attribuisce al sovrintendente alla sanità pubblica il potere di dichiarare lo stato di emergenza sanitaria, senza necessità di stabilirne la durata¹⁶⁹. La stessa legge conferisce al sovrintendente il potere di emanare, modificare o revocare ordinanze in caso di epidemie e malattie infettive. Tali poteri sono stati esercitati più di 55 volte da giugno a dicembre 2020 e due volte (gennaio e febbraio) nel 2021¹⁷⁰. I regolamenti e le ordinanze emessi nell'ambito dello stato di emergenza sanitaria possono essere soggetti al controllo del parlamento¹⁷¹.

Le organizzazioni della società civile hanno espresso preoccupazione per quanto riguarda l'accesso ai finanziamenti e il ruolo del commissario per le organizzazioni di volontariato. Viste, tra l'altro, le condizioni di lavoro dei giornalisti, lo spazio civico continua a essere considerato ristretto¹⁷². Le organizzazioni della società civile partecipano attivamente al dibattito pubblico. Tuttavia hanno espresso preoccupazione per le nuove norme sulle attività di raccolta fondi adottate nel settembre 2020¹⁷³, in quanto si ritiene che esse costituiscano un doppio ostacolo per le associazioni nello svolgimento delle loro attività¹⁷⁴ e concedano al commissario per le organizzazioni di volontariato indebita discrezionalità per rifiutare a chiunque l'autorizzazione a raccogliere fondi¹⁷⁵. Le organizzazioni della società civile hanno espresso preoccupazione per il fatto che le azioni del commissario potrebbero essere politicamente motivate¹⁷⁶. Nel 2020 sono stati aperti vari

¹⁶⁸ Articoli 14 e ss. della legge.

¹⁶⁹ Lo stato di emergenza sanitaria è stato dichiarato il 16 marzo 2020 e revocato il 1° luglio 2020.

¹⁷⁰ Contributo di Malta alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

¹⁷¹ Conformemente alla legge interpretativa del 1975 (capitolo 249), qualsiasi legislazione secondaria, quali regolamenti e ordinanze emanati dal sovrintendente, deve essere sottoposta al controllo parlamentare e può essere annullata o modificata dal parlamento entro 60 giorni dalla sua presentazione. Secondo le autorità pubbliche, finora non sono state presentate istanze per contestare la legislazione secondaria introdotta a norma della legge sulla sanità pubblica dalla sua modifica nel 2020; cfr. il contributo della Segreteria del parlamento alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

¹⁷² Classificazioni attribuite da CIVICUS, Malta. Le valutazioni si dividono nelle seguenti cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso. Le principali considerazioni che inducono CIVICUS a ritenere limitato lo spazio civico di Malta riguardano le condizioni ostili per i giornalisti e gli attivisti anticorruzione.

¹⁷³ Il regolamento sulle organizzazioni di volontariato (raccolte pubbliche) (S.L.492.03.) e il regolamento sulle organizzazioni di volontariato (negozi caritatevoli) (S.L.492.04.). Secondo le informazioni ricevute dalle autorità maltesi, per attuare le raccomandazioni delle organizzazioni internazionali erano necessarie modifiche giuridiche riguardanti l'accesso ai finanziamenti e il ruolo del commissario per le organizzazioni di volontariato.

¹⁷⁴ Il doppio ostacolo segnalato deriva dal fatto che le organizzazioni interessate ad ottenere finanziamenti per le loro attività, pur essendo già iscritte ai sensi della legge sulle organizzazioni di volontariato, devono chiedere l'autorizzazione delle autorità ogni volta che intendono ottenere tali finanziamenti.

¹⁷⁵ Nel 2020 e nel 2021 l'ufficio del commissario per le organizzazioni di volontariato ha contattato oltre 200 organizzazioni di volontariato in merito a problemi relativi ai rispettivi statuti. Solo nel 2020 124 organizzazioni hanno dovuto modificare il proprio statuto prima di essere accettate come organizzazioni di volontariato registrate, mentre le domande di 31 organizzazioni sono state respinte perché non avevano modificato il loro statuto in modo da allinearli alla legge sulle organizzazioni di volontariato. L'Unità Indagini e monitoraggio all'interno dell'ufficio del commissario per le organizzazioni di volontariato ha esaminato nove (9) casi nel corso del 2019 e cinque (5) casi nel corso del 2020 riguardanti varie denunce relative a diverse organizzazioni di volontariato. Contributo di Malta alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

¹⁷⁶ Risposta di Repubblika al commissario per le organizzazioni di volontariato, 6 marzo 2021, in cui Repubblika ha espresso il timore di essere presa di mira dal commissario a causa di motivazioni politiche nel tentativo di metterla a tacere (cfr. <https://repubblika.org/press-release/government-wants-ban-repubblika/>). Nella sua risposta del 15 marzo 2021, il commissario ha confutato le accuse formulate. La contestazione è stata respinta dalla Repubblika nella sua dichiarazione del 16 marzo 2021. L'ufficio del commissario per le

programmi, tra cui un fondo di emergenza¹⁷⁷ istituito nel 2020 per aiutare le organizzazioni di volontariato a superare le difficoltà derivanti dalla pandemia di COVID-19, che è stato prorogato fino al marzo 2021 e dotato di un importo supplementare di 150 000 EUR. Oltre 120 gruppi senza scopo di lucro hanno beneficiato della prima fase del programma avviato nel maggio 2020 con un finanziamento di 125 000 EUR¹⁷⁸. Il 1° luglio 2021 il commissario per le organizzazioni di volontariato si è dimesso¹⁷⁹.

organizzazioni di volontariato continua ad effettuare controlli amministrativi di routine al fine di garantire la conformità alla legge sulle organizzazioni di volontariato degli statuti delle organizzazioni già registrate presso l'ufficio, nonché di quelle che richiedono lo status di organizzazione di volontariato.

¹⁷⁷ Il fondo è amministrato dal Consiglio maltese per il settore del volontariato in collaborazione con il segretariato parlamentare per lo sport, le attività ricreative e le organizzazioni di volontariato. Le organizzazioni attive nel settore del volontariato che sono state colpite dalla pandemia di COVID-19 possono ricevere fino a 5000 EUR nell'ambito del programma.

¹⁷⁸ Fornire informazioni sui fondi nazionali e dell'Unione disponibili alle organizzazioni di volontariato è prescritto dalla legge e garantito da piattaforme digitali dedicate (cfr. <https://www.vofunding.org.mt/> and <https://maltacvs.org/latest-news/mobile-app-vo-funding-malta-2/>). Sono forniti assistenza personalizzata e sostegno alle organizzazioni per quanto riguarda gli aspetti pratici connessi alle opportunità di finanziamento dell'UE.

¹⁷⁹ Independent, "Jesmond Saliba nominated to be new commissioner for VOs", 2 luglio 2021.

Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico*

* L'elenco dei contributi ricevuti nell'ambito della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto 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>.

Article 19 (2021), *Public Inquiry into the assassination of Daphne Caruana Galizia*. Written submission, 31 marzo 2021([Submission to Public Inquiry \(mfrr.eu\)](https://www.mfrr.eu)).

Associazione dei giudici e magistrati di Malta (2021), *Comunicato stampa dell'11 febbraio 2021* (articolo sul comunicato stampa: ["Government urged to issue a call for more magistrates"](https://timesofmalta.com) (timesofmalta.com)).

BBC (2021), *Malta golden passports: "Loopholes" found in citizenship scheme*, 22 aprile 2021, (<https://www.bbc.com/news/world-europe-56843409>).

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

Chamber of Advocates (2020), *Comunicato stampa del 14 maggio 2020*, (<https://www.avukati.org/2020/05/14/press-release-chamber-of-advocates-may-14-2020/>).

Chamber of Advocates (2021) *A Position Paper of the Chamber of Advocates —Bill 198- the Supremacy of the Constitution and due process—*, 10 marzo 2021 (<https://www.avukati.org/2021/03/10/bill-198-the-supremacy-of-the-constitution-and-due-process/>).

Chamber of Advocates (2021), *MFSA Consultation on new CSP Rulebook. Chamber of Advocates Feedback and Position Paper* (<https://www.avukati.org/wp-content/uploads/2021/01/Chambers-response-MFSA-consultation-CSP-Rulebook.pdf>).

CIVICUS, Monitor tracking civic space — Malta (<https://monitor.civicus.org/country/malta/>).

Commissario per l'etica nella vita pubblica (2021), causa K/028, *Allocation of public funds for alleged political advertising in print media, case report* (<https://standardscommissioner.com/wp-content/uploads/Commissioner-for-Standards-case-report-K028.pdf>).

Consiglio d'Europa: Comitato dei Ministri (2010), *Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità*.

Consiglio d'Europa: Comitato dei ministri (2016), *Recommendations and Declarations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of media and information society*, (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680645b44>).

Consiglio d'Europa: Commissione di Venezia (2020), CDL-AD(2020)019-e, *Parere dell'8 ottobre 2020 su Malta "Opinion on ten Acts and bills implementing legislative proposals subject of Opinion CDL-AD(2020)006"* ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)019-e)).

Consiglio d'Europa: Consiglio consultivo dei giudici europei (2016), *Opinion No. 19 on the role of Court Presidents* (<https://www.coe.int/en/web/ccje/avis-n-19-sur-le-role-des-presidents-de-tribunaux>).

Consiglio d'Europa: Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom>).

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

Commissione europea (2020), *Relazione sullo Stato di diritto - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto a Malta*.

Difensore civico parlamentare Malta (2020), *Relazione annuale 2019* (<https://www.ombudsman.org.mt/category/annual-reports/>).

Direzione generale della Comunicazione (2020), *Eurobarometro Flash 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Direzione generale della Comunicazione (2020), *Indagine speciale Eurobarometro 502: corruzione*.

Governo maltese (2021), *National Anti-Fraud and Corruption Strategy* (https://parlament.mt/media/112436/national-anti-fraud-and-corruption-strategy_en.pdf).

GRECO (2019), Quinto ciclo di valutazione - *Evaluation Report on Malta on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*.

Parlamento di Malta (2021), *Paper Laid No.: 6624, National Anti-Fraud and Corruption Strategy published by the Office of the Prime Minister, dated May 2021* (<https://parlament.mt/en/paper-laid/?id=34616>).

Reporters senza frontiere, Malta (<https://rsf.org/en/taxonomy/term/150>).

Repubblica (2020), *Comunicato stampa n. 117/2020 ("Stqarrija PR 117/2020 — Repubblica")*.

Repubblica (2021), *Comunicato stampa n. 34/2021, Reply to the Commissioner for Voluntary Organisations*, 16 marzo 2021 (<https://repubblica.org/press-release/reply-commissioner-voluntary-organisations-remarks-press/>).

Repubblica (2021), *Comunicato stampa n. 52/2021, We congratulate four people who will be appointed to serve as judges in the Superior Courts of Malta. We wish them wisdom and courage to do work without looking anyone in the face*, 15 aprile 2021 (<https://repubblica.org/press-release/we-congratulate-four-people-who-will-be-appointed-to-serve-as-judges-in-the-superior-courts-of-malta-we-wish-them-wisdom-and-courage-to-do-work-without-looking-anyone-in-the-face/>).

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 aprile 2021, *Repubblica contro Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

Times of Malta (2021), *Exposed: the great residency sham to obtain a Maltese passport*, 22 aprile 2021 (<https://timesofmalta.com/articles/view/exposed-the-great-residency-sham-to-obtain-a-maltese-passport.866220>).

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

Allegato II: Visita a Malta

Nell'aprile 2021 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- Aditus Foundation
- Daphne Caruana Galizia Foundation
- il Commissario per la Protezione delle informazioni e dei dati
- il Commissario per l'etica nella vita pubblica
- il Controllore generale
- il Dipartimento Indagini e audit interni
- il Ministero della Giustizia, dell'uguaglianza e della governance
- il Presidente della Corte suprema e i membri della Commissione per l'amministrazione della giustizia
- il Prof. Justin Borg-Barthet
- Il Segretariato del parlamento
- il Tribunale industriale
- la Chamber of Advocates
- la commissione per il servizio pubblico
- la Commissione permanente per la lotta alla corruzione
- la Polizia: Dipartimento per le indagini sui reati finanziari
- la Procura generale
- l'Associazione dei giudici e magistrati di Malta
- l'Autorità di vigilanza radiotelevisiva
- l'Avvocato dello Stato
- l'Istituto dei giornalisti maltesi
- Lovin Malta
- l'Ufficio del difensore civico parlamentare — Malta
- Repubblika

* Inoltre la Commissione ha incontrato le seguenti organizzazioni in una serie di riunioni orizzontali:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Comitato Helsinki dei Paesi Bassi
- Commissione internazionale di giuristi
- Conferenza delle chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Partnership for Democracy
- Federazione europea dei giornalisti
- Federazione internazionale dei diritti umani
- Forum civico europeo
- Forum europeo della gioventù
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch

- ILGA-Europe
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter senza frontiere
- Transparency International UE