

Bruxelles, 30.9.2020
SWD(2020) 303 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Relazione sullo Stato di diritto 2020
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Danimarca**

che accompagna il documento

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

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

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 304 final} - {SWD(2020) 305 final} -
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SINTESI

La magistratura danese gode di un livello percepito di indipendenza molto elevato e nel 2019 sono state adottate alcune misure per migliorare ulteriormente il quadro dei provvedimenti disciplinari e la responsabilità dei giudici. Il sistema giudiziario è caratterizzato da un buon livello di efficienza, nonostante i tempi di trattazione dei procedimenti si siano leggermente allungati negli ultimi anni. Nel contempo, i portatori di interessi hanno espresso qualche preoccupazione in merito alla mancanza di risorse sufficienti e permangono alcune difficoltà per quanto riguarda la digitalizzazione del sistema giudiziario. Per risolvere tali questioni, il governo e l'amministrazione giudiziaria nazionale hanno messo a punto numerose iniziative, tra cui un progetto volto all'utilizzo di strumenti digitali per monitorare i tempi medi necessari a chiudere le cause pendenti.

Secondo alcune indagini, la Danimarca è considerata uno dei paesi meno corrotti all'interno dell'UE e nel mondo. Benché non abbia alcuna strategia anticorruzione specifica né un'agenzia appositamente preposta, la Danimarca ha istituito un Forum anticorruzione volto a migliorare il coordinamento tra le autorità nell'elaborare in proposito le loro disposizioni. Le istituzioni pubbliche danesi si sono guadagnate la reputazione di amministrazioni trasparenti dotate e di quadri di riferimento affidabili ed efficienti per la prevenzione della corruzione. Un aspetto centrale del sistema di integrità è il basso livello di formalizzazione delle norme in materia di etica e integrità volte a contrastare la corruzione, con poche regolamentazioni e misure di controllo in tal senso, specialmente per le alte funzioni esecutive. La Danimarca ha un'esperienza limitata nell'applicare le recenti raccomandazioni internazionali, in particolare per quanto riguarda il finanziamento ai partiti politici e il controllo dei parlamentari.

Il Consiglio nazionale della radio e della televisione, l'autorità danese di regolamentazione dei media, opera in modo indipendente e si avvale di una solida struttura organizzativa. Non sono previste norme specifiche di regolamentazione della trasparenza della proprietà dei mezzi di comunicazione, ma è comunque possibile accedere ad alcune informazioni tramite il registro nazionale centrale delle imprese. Sono state introdotte alcune deroghe alla legge sull'accesso ai documenti pubblici che, nella pratica, hanno limitato parzialmente il diritto di accedere alle informazioni. È stata istituita una commissione specifica per la libertà di espressione allo scopo di promuovere il dibattito sul quadro giuridico e sulle condizioni generali che garantiscono tale libertà: una libertà tutelata dalla Costituzione che già beneficia della solida tradizione democratica e delle forti istituzioni danesi.

Il sistema di bilanciamento dei poteri è caratterizzato da un processo inclusivo di emanazione degli atti legislativi, con un quadro generale di redazione delle norme che prevede la consultazione dei portatori di interessi. Il difensore civico parlamentare ha un ruolo ben definito nell'assicurare la supervisione sulle decisioni prese dalle autorità pubbliche. Le recenti campagne condotte dall'amministrazione giudiziaria nazionale mirano ad una maggior consapevolezza dell'importanza dello Stato di diritto e del ruolo della magistratura, anche tramite video didattici, programmi di formazione per insegnanti e un sito internet destinato ai giornalisti. L'Istituto danese per i diritti umani garantisce il coinvolgimento di un ampio ventaglio di organizzazioni della società civile attraverso il proprio Consiglio per i diritti umani, la cui funzione consultiva è fondamentale.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO

Il sistema giudiziario danese si articola in 24 tribunali distrettuali, due alte corti (corti d'appello) e una Corte suprema, nonché due tribunali speciali¹. L'amministrazione giudiziaria nazionale indipendente è responsabile dell'amministrazione e dello sviluppo dei tribunali, incluse l'assegnazione di risorse finanziarie ai tribunali e la gestione degli edifici e dei sistemi informatici (TIC). Per la nomina dei giudici, il Consiglio indipendente per le nomine giudiziarie² formula proposte non vincolanti al ministero della Giustizia, il quale propone la loro nomina formale da parte dell'esecutivo (la Regina)³. Il Consiglio propone un solo giudice per ogni posto vacante. Non si sono mai verificati casi in cui l'esecutivo non abbia seguito tale proposta. Per garantire la trasparenza, il Consiglio pubblica un comunicato stampa all'atto di presentare una proposta per un posto vacante. La Procura è un istituto autonomo sotto la supervisione del ministero della Giustizia guidato da un Procuratore generale⁴. L'ordine degli avvocati è l'organo indipendente che disciplina la professione forense e ne garantisce l'indipendenza⁵.

Indipendenza

La magistratura gode di un livello percepito di indipendenza molto elevato. In generale, l'86 % del pubblico e l'80 % delle aziende ritiene che l'indipendenza della magistratura e dei giudici sia "buona o molto buona", con una percentuale significativamente alta per il pubblico (41 %) che considera l'indipendenza "molto buona". Nel complesso, questi dati si sono mantenuti a un livello generalmente elevato dal 2016 per il pubblico e dal 2010 sono stabili a livelli analoghi per le imprese⁶.

Sono state adottate numerose misure volte a rafforzare il quadro di responsabilità dei giudici e la sua salvaguardia. Esistono due tipi di misure disciplinari per i giudici: i presidenti di tribunale hanno la facoltà di emettere una diffida nei confronti di un magistrato per negligenza o incuria nello svolgimento delle proprie funzioni, mentre la Corte speciale per i procedimenti disciplinari e la revisione⁷ ha la facoltà di emettere diffide, imporre penali

¹ Il tribunale marittimo e commerciale e il tribunale fondiario. CEPEJ (2020), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States* ("Studio sul funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'UE").

² I membri sono nominati dal ministro della Giustizia e sono così ripartiti: un giudice della Corte suprema e uno dell'Alta corte, proposti dalle rispettive corti, un giudice del tribunale distrettuale, proposto dall'Associazione nazionale magistrati, un avvocato proposto dall'ordine e due rappresentanti della società civile, proposti dall'Associazione danese degli enti locali e dall'Associazione danese per la formazione degli adulti.

³ Eccetto il Presidente della Corte suprema, il quale è scelto e nominato direttamente dalla Corte suprema secondo una procedura interna. Inoltre, per quanto riguarda i membri della Corte suprema, la normativa stabilisce una procedura speciale in base alla quale il candidato scelto dalla commissione per le nomine è vagliato dai giudici della Corte suprema prima di procedere alla conferma della nomina stessa.

⁴ Il Procuratore generale è nominato dall'esecutivo (formalmente la Regina), su raccomandazione del ministro della Giustizia, previa approvazione della Commissione governativa per la selezione del personale e può essere sollevato dall'incarico dietro raccomandazione motivata del ministro della Giustizia (in quest'ultimo caso, la raccomandazione è presentata direttamente alla Regina).

⁵ Legge in materia di amministrazione della giustizia, articolo 15.

⁶ Figure 44, 46 e 48, Quadro di valutazione UE della giustizia 2020. Il livello percepito di indipendenza della magistratura è così ripartito: molto basso (meno del 30 % degli intervistati ritengono che il livello di indipendenza della magistratura sia abbastanza buono e molto buono); basso (compreso fra il 30 e il 39 %), medio (compreso fra il 40 e il 59 %), alto (compreso fra il 60 e il 75 %), molto alto (superiore al 75 %).

⁷ La Corte speciale per i procedimenti disciplinari e la revisione si compone di un membro della Corte suprema, uno dell'Alta corte e uno del tribunale distrettuale, di un avvocato e di un docente di diritto,

e, in caso di negligenza professionale grave, rimuovere un giudice dall'incarico o sospenderlo se nei suoi confronti sono stati aperti procedimenti penali⁸. Dal 2019 una diffida emessa da un presidente di tribunale può essere anche oggetto di ricorso presso la Corte speciale per i procedimenti disciplinari e la revisione⁹; un'ulteriore misura cautelativa per il sistema, in linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa¹⁰. Questa riforma è stata avviata *tra l'altro* dall'Associazione dei magistrati, sulla base di un caso specifico in cui un giudice aveva ricevuto una diffida da parte di un presidente ritenuta infondata dal giudice stesso; non vi era tuttavia alcuna possibilità di riesame. L'adozione da parte dell'Associazione dei magistrati (in collaborazione con l'amministrazione giudiziaria nazionale) dei commenti di chiarimento e interpretazione alle linee guida etiche per i magistrati rappresenta un'ulteriore evoluzione del quadro di responsabilità dei magistrati. I commenti, adottati nel 2019, chiariscono ulteriormente le linee guida etiche 2014 per i magistrati, fornendo esempi concreti di applicazione. Questi orientamenti sono anche la risposta alle raccomandazioni espresse dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)¹¹.

Il potere del ministro della Giustizia di emettere istruzioni alla Procura in singoli casi è unito a misure di tutela e nella pratica non è mai esercitato. In base alla legge in materia di amministrazione della giustizia, il ministro della Giustizia ha la facoltà di emettere orientamenti generali sulle modalità in cui la procura debba svolgere i propri compiti, nonché impartire istruzioni ai procuratori in singoli casi, compresa l'istruzione di non luogo a procedere¹². L'istruzione deve essere emessa in forma scritta, motivata e inviata per iscritto al Presidente del Parlamento¹³. In base ai resoconti delle autorità, in pratica pare che solo in un caso, nel 1995, sia stata trasmessa un'istruzione di questo tipo dal ministro della Giustizia ed è stato quando il Procuratore generale non era idoneo a impartire istruzioni per un conflitto di interessi. Questa prassi, unitamente alle misure di salvaguardia giuridica in vigore, sembrano attenuare il rischio dell'autonomia dei pubblici ministeri¹⁴. Sulla base della recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sul mandato d'arresto europeo¹⁵, l'esistenza del presente diritto di dare istruzioni ha portato la Danimarca a modificare, nel 2020, la procedura di emissione di tali mandati d'arresto¹⁶.

nominati dall'esecutivo previa nomina da parte della magistratura (per i magistrati membri) e dell'ordine degli avvocati (per l'avvocato).

⁸ Le decisioni della Corte speciale per i procedimenti disciplinari e la revisione possono essere oggetto di ricorso presso la Corte suprema. Legge in materia di amministrazione della giustizia, articoli 48-49.

⁹ Legge in materia di amministrazione della giustizia, articolo 48 bis.

¹⁰ Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 69. Si veda anche la sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18 PPU, punto 67.

¹¹ GRECO, Quarto esercizio di valutazione, raccomandazione v, che attualmente il GRECO ritiene essere applicata in modo soddisfacente. GRECO, Quarto esercizio di valutazione - Relazione intermedia sulla conformità, pag. 5. Si veda anche ECtHR, sentenza del 9 gennaio 2013, *Oleksandr Volokov v. Ukraine*, ricorso n. 21722/11, §§ 175-179.

¹² Legge in materia di amministrazione della giustizia, articolo 98, paragrafo 3. Indipendentemente da quanto sopra, vi sono casi in cui il ministro della Giustizia deve, ai sensi di legge, decidere se impartire o meno istruzioni di procedere in relazione a una causa, tra cui reati connessi a terrorismo, alto tradimento e reati contro lo Stato, legge in materia di amministrazione della giustizia, capo 12.

¹³ Figura 55, Quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

¹⁴ Ai sensi della raccomandazione Rec(2000)19 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 13, lettera d), "Qualora il governo abbia il potere di impartire istruzioni per perseguire un caso specifico, tali istruzioni devono essere corredate da garanzie adeguate del rispetto di trasparenza ed equità, conformemente alla legislazione nazionale". Per quanto riguarda le misure di salvaguardia, punto 13 (lett. d-e).

¹⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 27 maggio 2019 nelle cause riunite *GU*, C-508/18 e *PI*, C-82/19 PPU.

¹⁶ Dal 15 febbraio 2020, i tribunali sono l'unica autorità competente a emettere un mandato d'arresto europeo. Legge relativa all'estradizione, articoli 46 e 47. Si veda anche la relazione della Commissione europea

Qualità

Sono state espresse alcune preoccupazioni sulla riduzione di spesa per il sistema giudiziario. La spesa danese per i tribunali, in percentuale rispetto al PIL, è bassa ed è stata ridotta negli ultimi anni¹⁷. Il numero di giudici per abitante è anch'esso notevolmente basso¹⁸. Una relazione del 2020 dell'Associazione danese dei magistrati sulle condizioni lavorative dei magistrati (*The judges' working conditions*) fornisce un'analisi dettagliata del carico di lavoro dei giudici ed evidenzia che il numero di giudici è rimasto invariato e le risorse sono state progressivamente ridotte dal 2011, mentre il numero delle cause è aumentato¹⁹. Sono state espresse preoccupazioni, in particolare, sulla riduzione del personale dei tribunali, che comporta un maggiore carico di lavoro per i giudici. Nel giugno 2020 il governo ha concesso finanziamenti aggiuntivi a favore dei tribunali per poter affrontare un maggiore cumulo di lavoro arretrato a causa della chiusura dei tribunali durante la pandemia da COVID-19; sono previsti posti aggiuntivi per i giudici²⁰.

Sono in corso alcune iniziative per affrontare importanti sfide in materia di digitalizzazione del sistema giudiziario. I tribunali dispongono solo in misura limitata di mezzi elettronici per la trasmissione online di istanze e citazioni in giudizio e per seguire le varie fasi dei procedimenti²¹. Mentre tutte le sentenze di terzo grado sono pubblicate, questo succede solo parzialmente per le sentenze di primo e di secondo grado e i mezzi per favorire la leggibilità a macchina delle sentenze sono limitati²². Secondo le informazioni fornite dall'amministrazione nazionale degli organi giudiziari, entro il 2021 sarà messa a punto una vasta banca dati online delle sentenze che garantisce l'anonimizzazione delle stesse. L'amministrazione nazionale degli organi giudiziari sta inoltre attuando un progetto per l'uso di strumenti digitali al fine di monitorare la durata media delle cause pendenti e aiutare a programmare i futuri tempi di gestione delle cause²³.

sull'esecuzione della decisione quadro, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, pag. 5-6.

¹⁷ La spesa per abitante è nella media; tuttavia dal 2012 è stata anche notevolmente ridotta. Figure 32 e 33, Quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

¹⁸ Figura 35, Quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

¹⁹ Associazione danese dei magistrati, *The judges' working conditions*, pag. 5-8.

²⁰ Comunicato del ministero della Giustizia del 24 giugno 2020, Nuovi giudici devono decongestionare i tribunali.

²¹ Figura 27, Quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

²² Figure 28 e 29, Quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

²³ Contributo della Danimarca alla relazione sullo Stato di diritto 2020, pag. 10.

Efficienza

Il sistema giudiziario gestisce il proprio carico di lavoro in maniera efficiente, anche se il tasso di ricambio si è in qualche misura ridotto. Il tempo stimato per risolvere le cause civili, commerciali e amministrative, nonché cause di altro genere, è molto breve, rimanendo al di sotto della media per i contenziosi civili e commerciali di tutti i gradi, benché sia leggermente aumentato rispetto agli anni passati²⁴. Nel contempo, il tasso di ricambio dei contenziosi civili e commerciali si è leggermente ridotto negli ultimi anni, passando dal 102 % nel 2017 al 95 % nel 2018 e al 94 % nel 2019. Il numero di cause pendenti resta comunque basso, in particolare per i contenziosi civili e commerciali²⁵.

²⁴ Non sono disponibili dati distinti per le cause amministrative.

²⁵ Figura 5-15, Quadro di valutazione UE della giustizia 2020. I dati per il 2019 riguardanti il tasso di ricambio sono disponibili presso: Tribunali danesi, Cause civili.

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

Il sistema anticorruzione è basato in larga misura su norme informali in materia di etica e integrità, così come su norme sociali e sul controllo pubblico. Mediante la promozione di buone pratiche amministrative e l'osservanza del quadro giuridico, diverse autorità sono coinvolte nella prevenzione della corruzione, tra cui l'autorità di vigilanza finanziaria, il difensore civico parlamentare e il revisore generale. L'Employee and Competence Agency (Agenzia per la competenza e i dipendenti) e il Gabinetto del Primo ministro hanno responsabilità in materia di promozione dell'integrità tra i funzionari pubblici e i ministri. Speciali competenze, volte a indagare casi gravi di corruzione, anche internazionale, sono state affidate a un'unità specializzata nell'ambito della Procura di Stato per reati gravi economici e internazionali. La prevenzione della corruzione è ampiamente disciplinata per i funzionari pubblici, benché la Danimarca sia attualmente priva di specifiche leggi per la protezione degli autori di segnalazioni.

La Danimarca si colloca al 1° posto sia all'interno dell'Unione europea che nel mondo per quanto riguarda l'indice di percezione della corruzione stilata da Transparency International²⁶. Solo il 35 % degli intervistati nell'ambito di un'indagine Eurobarometro ritiene che la corruzione sia diffusa (media UE: 72 %) e soltanto il 7 % dichiara di essere personalmente colpito dalla corruzione nella vita quotidiana (media UE: 26 %). Per quanto riguarda le aziende, il 16 % delle imprese ritiene che la corruzione sia diffusa (media UE: 63 %) e soltanto il 5 % delle imprese ritiene che la corruzione rappresenti un problema nello svolgimento della propria attività imprenditoriale (media UE: 37 %). Il 25 % degli intervistati ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (media UE: 36 %) mentre il 51 % delle imprese ritiene che le persone e le imprese condannate per corruzione di un alto funzionario siano punite in modo adeguato (media UE: 31 %)²⁷.

Il codice penale danese persegue la corruzione e i reati connessi. La corruzione attiva e passiva²⁸ nel settore pubblico è sanzionata penalmente con una multa o con la reclusione fino a sei anni e per la corruzione nel settore privato²⁹ è prevista una multa o la reclusione fino a quattro anni. Ai soggetti giuridici è possibile infliggere multe in relazione a un reato, conformemente ai disposti del codice penale³⁰. Nel 2018 la Danimarca ha adottato una modifica del codice penale sul riciclaggio, aumentando le penali applicabili (pena massima da 6 a 8 anni)³¹.

La Danimarca ha rivisto il suo approccio generale all'applicazione delle norme e, nel 2014, all'interno della Procura speciale per i reati economici (SØIK), ha creato un'unità specializzata per la corruzione e i casi di corruzione internazionale. La polizia, la Procura e l'unità specializzata, all'interno della Procura speciale per reati economici (SØIK), sono le autorità competenti nello svolgere indagini e perseguire la corruzione. Il SØIK è un dipartimento specializzato della Procura che funge anche da organo di coordinamento. Il SØIK ospita inoltre l'unità nazionale di informazione finanziaria e, dal 2015, ha istituito

²⁶ Transparency International (2020), Indice 2019 sulla percezione della corruzione.

²⁷ Flash Eurobarometro 482 (2019), Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE.

²⁸ Codice penale. Articoli 122 e 144.

²⁹ Codice penale. Articolo 299, paragrafo 2.

³⁰ Articolo 306, cfr. art. 2

³¹ *Folketinget* (parlamento danese), legge n. 711 del 2018.

un'unità per i casi internazionali, compresi i casi di corruzione di pubblici ufficiali stranieri³². Nell'ambito della polizia, recentemente si è assistito a un maggiore rigore nelle procedure di appalto e a un maggiore impegno volto a informare e a formare gli agenti di polizia sul codice etico adottato nel 2015³³. Un sistema di denunce delle irregolarità, istituito nel 2019, permette di segnalare i reati penali e le violazioni del diritto amministrativo, compresi i conflitti di interessi. I cittadini possono inoltrare reclami all'Independent Police Complaints Authority (Autorità indipendente di polizia per i reclami), responsabile della supervisione e del controllo esterni degli organi di polizia e della Procura³⁴. Il GRECO ha tuttavia raccomandato che le autorità considerino sia la necessità di introdurre l'obbligo, per i funzionari di polizia, di dichiarare regolarmente i propri interessi finanziari, sia la necessità di introdurre misure atte a sensibilizzare il personale di polizia in merito al suo dovere di segnalare i casi di corruzione all'interno delle forze dell'ordine³⁵.

La Danimarca non ha un ente appositamente preposto alla promozione dell'integrità e alla prevenzione della corruzione, ma varie autorità con funzioni distinte. Benché la Danimarca non abbia un'agenzia o una strategia specificatamente rivolta alla lotta alla corruzione, questo paese ha istituito un Forum anticorruzione³⁶ che si riunisce ad hoc con la finalità di migliorare il coordinamento tra le autorità e condividere le informazioni. I ministeri collaborano e redigono disegni di legge in materia di anticorruzione. L'Autorità di vigilanza finanziaria ha redatto degli orientamenti, nonché manuali e istruzioni sul codice di comportamento e sugli aspetti finanziari della lotta alla corruzione. L'Ufficio del revisore generale controlla le istituzioni statali ed esamina le spese richieste dal Parlamento e dalle aziende statali. Inoltre, altre autorità, tra cui l'Agenzia per la competenza e i dipendenti presso il ministero delle Finanze e il Gabinetto del Primo ministro, hanno funzioni connesse alla promozione dell'integrità e alla prevenzione della corruzione in relazione alla gestione della pubblica amministrazione³⁷. La tradizione danese, caratterizzata da elevati standard etici e dalla trasparenza nelle procedure pubbliche, ha dato origine a un numero ridotto di regole formali o misure di controllo volte alla prevenzione della corruzione, specialmente nei riguardi di soggetti con alte funzioni esecutive; il GRECO ha raccomandato di formulare regole più vincolanti³⁸.

L'Agenzia per la competenza e i dipendenti ha redatto codici di condotta per i funzionari pubblici mentre, alla loro nomina, i ministri ricevono orientamenti su questioni riguardanti l'integrità. Una versione rivista del codice di condotta nel settore pubblico, pubblicata nel mese di dicembre 2017, contiene norme sulle occupazioni accessorie e un prontuario su questioni inerenti al decoro per i dipendenti pubblici. Nel 2017 l'Agenzia per la competenza e i dipendenti ha pubblicato la versione rivista del "*Code of Conduct in the Public Sector*" e nel 2015 il "*Code VII - 7 key duties*", i quali definiscono le norme etiche e le regole di condotta per i dipendenti pubblici. A complemento di quanto sopra, sono stati organizzati corsi di formazione online per tutti i dipendenti delle amministrazioni centrali. Questi codici, tuttavia, non sono applicati ai ministri, i quali, alla loro nomina, ricevono un

³² UNCAC (2017), *UNCAC implementation review – country review report of Denmark*.

³³ GRECO, Quinto esercizio di valutazione – Relazione di valutazione.

³⁴ GRECO Quinto esercizio di valutazione – Relazione di valutazione, pag. 48.

³⁵ GRECO Quinto esercizio di valutazione – Relazione di valutazione, raccomandazioni xiii e xiv.

³⁶ Riunisce i rappresentanti del ministero della Giustizia, della procura generale, del SØIK, del ministero degli Affari esteri, del ministero delle Finanze, ecc. allo scopo di migliorare il coordinamento e lo scambio di informazioni tra le autorità nell'ambito della lotta alla corruzione.

³⁷ GRECO, Quinto esercizio di valutazione – Relazione di valutazione, pag. 17.

³⁸ GRECO, Quinto esercizio di valutazione – Relazione di valutazione.

manuale di orientamento su questioni inerenti all'integrità. La Danimarca non prevede alcun codice etico per i parlamentari o le alte funzioni dell'esecutivo³⁹; dette regole sono indirizzate ai membri del Parlamento, sotto forma di lettera aperta, nella quale sono evidenziate le responsabilità dei parlamentari nell'adottare un comportamento etico e mantenere alta la fiducia dei cittadini. Il GRECO ha raccomandato di elaborare codici di condotta sia per i parlamentari sia per i membri del governo, in particolare in materia di conflitti di interessi, nonché di mettere a punto una strategia generale in materia di integrità delle persone con alte funzioni esecutive⁴⁰.

La pubblica amministrazione è vincolata a regole di imparzialità, il che comporta il dovere di segnalare qualsiasi potenziale conflitto di interessi. In base alla legge sulla pubblica amministrazione, qualsiasi individuo dipendente o agente per conto di un organo della pubblica amministrazione, è interdetto dall'essere coinvolto in casi specifici che possano dare adito a dubbi di imparzialità. Per evitare conflitti di interessi, al momento dell'assunzione dell'incarico ai ministri viene richiesto di rinunciare a qualsiasi occupazione (remunerata o meno) in qualsivoglia impresa pubblica o privata⁴¹. Tale disposizione, tuttavia, non riguarda la libera professione, gli interessi finanziari, le occupazioni onorarie o quelle associate al partito politico di un ministro. Benché le disposizioni della legge sulla pubblica amministrazione siano applicabili ai ministri, viene lasciata loro notevole discrezionalità, senza fornire un preciso orientamento, nel segnalare un possibile o apparente conflitto di interessi. Tale legge non prevede inoltre misure di coercitive⁴². Per quanto riguarda i parlamentari, non viene prevista alcuna definizione generale di conflitto di interessi e il quadro attuale non prevede alcun meccanismo di segnalazione. Il GRECO ha raccomandato l'introduzione di un obbligo di comunicazione ad hoc qualora emergesse un conflitto in relazione a una questione in esame nei procedimenti parlamentari⁴³.

Benché esistano sistemi di dichiarazione della situazione patrimoniale, questi non sono sistematicamente controllati o applicati. Per i parlamentari è prevista una regolare registrazione pubblica delle occupazioni e degli interessi finanziari, consultabile dal pubblico sul sito internet del Parlamento. Tuttavia, il GRECO ha raccomandato di garantire che le norme di condotta siano applicabili ai parlamentari, ove necessario⁴⁴. La conformità dei parlamentari al registro degli interessi economici è generalmente alta, benché incompleta⁴⁵. Analogamente, per gli alti funzionari pubblici non sono previste regole generali riguardanti il dovere di dichiarare interessi finanziari; a tutti i ministri, tuttavia, è richiesto di dichiarare i loro interessi finanziari secondo un modulo standard da presentare al momento dell'assunzione dell'incarico e da aggiornare annualmente. Tale sistema non si basa sulla legislazione, ma i governi che si sono succeduti si sono conformati a questo regime come se fosse obbligatorio⁴⁶. I ministri che sono anche parlamentari non sono inclusi nel sistema di

³⁹ Un codice di condotta dal titolo *Good Conduct in the Public Sector*, distribuito a tutti i funzionari pubblici. Scopo di questa pubblicazione è di chiarire i doveri e le responsabilità di base dei dipendenti del settore pubblico.

⁴⁰ GRECO Quinto esercizio di valutazione – Relazione di valutazione, raccomandazioni i, ii e iii.

⁴¹ In base all'articolo 8 della legge sulla remunerazione e la pensione dei ministri.

⁴² GRECO Quinto esercizio di valutazione – Relazione di valutazione, paragrafi 67-69.

⁴³ GRECO Quarto esercizio di valutazione – Relazione di valutazione, raccomandazione ii.

⁴⁴ GRECO, Quarto esercizio di valutazione – Relazione di valutazione, raccomandazione iv.

⁴⁵ Sito internet Folketinget: <https://www.ft.dk/da/medlemmer/medlemmer-uden-registreringer>.

⁴⁶ Le dichiarazioni devono includere le occupazioni (svolte attualmente e negli ultimi 5 anni), la libera professione con un fatturato annuale superiore a 50 000 DKK (circa 6 700 EUR), le partecipazioni societarie di oltre 50 000 DKK (circa 6 700 EUR) (inclusi gli investimenti in corso), gli accordi finanziari con datori di lavoro precedenti e/o futuri, l'appartenenza ad associazioni.

dichiarazione del Parlamento. Diversamente dal regime adottato per i parlamentari, questo sistema include esplicitamente alcuni interessi finanziari di coniugi e/o conviventi. Il GRECO, tuttavia, ha raccomandato di recepire queste linee guida nella legislazione, ampliando quindi l'ambito di applicazione delle dichiarazioni e introducendo controlli sostanziali⁴⁷.

Il sistema danese non prevede regole né orientamenti chiari su come le persone a cui vengono affidate alte funzioni esecutive debbano stabilire contatti con i lobbisti. Non vi sono nemmeno obblighi di segnalazione o di informativa applicabili a coloro che cercano di influenzare le azioni e le politiche di governo. Eppure, mentre in tutti i 27 Stati membri dell'UE la maggioranza degli intervistati ritiene che nel loro paese legami troppo stretti tra imprese e politica portino alla corruzione, il punteggio più basso è stato registrato in Danimarca (47 %) (media UE: 76 %)⁴⁸. L'attività di rappresentanza di interessi in qualunque forma si manifesti (specialmente da parte dei gruppi di interesse) è una parte accettata del processo decisionale, volta alla creazione di un'ampia base di supporto alle decisioni. Ciononostante, è stata raccomandata l'introduzione di regole e linee guida relativamente ai contatti con rappresentanti di interessi e terzi che cerchino di influenzare i processi e le decisioni di governo nonché una maggiore trasparenza di detti contatti⁴⁹.

Non sono previste regole chiare sul fenomeno delle "porte girevoli". In assenza di una linea politica specifica relativa al "periodo di incompatibilità", ci sono state diverse segnalazioni di ministri che hanno accettato direttamente alti incarichi presso gruppi di pressione politici. Nonostante il GRECO abbia emesso raccomandazioni sull'introduzione di regole relative all'assunzione di persone con alte funzioni esecutive a seguito della cessazione del proprio servizio nel settore pubblico, non sono ancora stati approntati piani concreti per introdurre una normativa in questo senso⁵⁰.

Sono previsti meccanismi specifici per la protezione degli autori di segnalazioni; tuttavia, non vi è alcuna legislazione generale. Attualmente la Danimarca non ha alcuna legge specifica a protezione degli autori di segnalazioni. Esiste tuttavia una normativa nel settore finanziario che recepisce la direttiva sui requisiti patrimoniali IV⁵¹. L'associazione di categoria danese consiglia alle imprese di stabilire accordi su base volontaria, se lo desiderano. Sono previsti anche altri sistemi attualmente in uso nel settore pubblico e in ambiti specifici di determinati settori, incluse le procedure interne ed esterne dell'Autorità di vigilanza finanziaria, un sistema esterno di denuncia delle irregolarità dell'Autorità delle imprese danese su questioni riguardanti la possibile violazione delle leggi sulla revisione contabile e uno schema nell'area del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo⁵².

⁴⁷ GRECO, Quinto esercizio di valutazione – Relazione di valutazione, raccomandazioni vii, viii.

⁴⁸ Speciale Eurobarometro 502 (2020).

⁴⁹ GRECO, Quinto esercizio di valutazione – Relazione di valutazione, raccomandazione v.

⁵⁰ GRECO, Quinto esercizio di valutazione – Relazione di valutazione, raccomandazione vi.

⁵¹ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento.

⁵² Più recentemente, l'Autorità delle imprese danese ha istituito un portale dedicato alle denunce di irregolarità per segnalazioni riguardanti reati di frode in relazione a regimi di indennizzo connessi al coronavirus/COVID-19 (LOV nr. 796 af 09/06/2020).

Le questioni relative al finanziamento dei partiti politici sono state evidenziate nelle valutazioni internazionali e gran parte delle raccomandazioni non è stata ancora attuata. Dette raccomandazioni affrontano le carenze percepite, quali la mancata obbligatorietà di segnalazione per donazioni superiori a una certa soglia e la garanzia di un monitoraggio indipendente in relazione al finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali⁵³. I dati dell'Eurobarometro indicano che la Danimarca è l'unico paese in cui la percentuale degli intervistati che concordano sul fatto che vi sia sufficiente trasparenza e supervisione del finanziamento ai partiti politici, è diminuita dal 2013 (dal 41 % nel 2013 al 34 % nel 2019 (media UE: 32 %))⁵⁴.

Mentre le misure coercitive sembrano essere applicate adeguatamente, mancano statistiche ampiamente disponibili relative alla corruzione. Anche se recentemente vi sono state condanne penali per reati legati alla corruzione⁵⁵ e importanti decisioni giudiziarie sono state pubblicate nella versione a pagamento della gazzetta ufficiale, la Danimarca non pubblica statistiche riguardanti inchieste di corruzione all'estero e cause intentate o concluse⁵⁶.

⁵³ GRECO, Terzo esercizio di valutazione - Seconda relazione sulla conformità.

⁵⁴ Speciale Eurobarometro 502 (2020).

⁵⁵ Ad esempio, la violazione delle norme sui conflitti di interessi e sull'abuso di potere, nonché alcuni reati gravi legati al riciclaggio di denaro.

⁵⁶ Transparency International (2018), *Exporting corruption – progress report 2018: assessing enforcement of the OECD anti-bribery convention*, pag. 43.

III. PLURALISMO DEI MEDIA

La Costituzione fornisce il quadro generale per la tutela della libertà di espressione. I compiti, la struttura organizzativa e il regolamento interno del Consiglio della radio e della televisione, l'autorità danese di regolamentazione dei media, sono stabiliti per legge. Non esistono leggi specifiche sulla trasparenza delle proprietà dei media o sull'assegnazione della pubblicità di amministrazioni ed enti pubblici. L'accesso ai documenti è disciplinato dalla legge sull'accesso ai documenti della pubblica amministrazione del 2014⁵⁷.

Il Consiglio danese della radio e della televisione opera in modo indipendente. I compiti e la struttura organizzativa dell'autorità indipendente sono definiti nella legge danese sulle trasmissioni radiotelevisive. Il dipartimento dei media dell'Agency of Culture and Palaces (Agenzia per la cultura e i beni culturali) ha la funzione di segreteria del Consiglio della radio e della televisione. Il Consiglio ritiene che la struttura organizzativa sia solida, anche se alcune decisioni hanno suscitato un forte interesse politico⁵⁸. L'ultima edizione dell'Osservatorio del pluralismo dei media (MPM 2020) ha inoltre registrato un rischio molto basso per l'indipendenza e l'efficacia dell'autorità di regolamentazione dei media. Il regolamento interno del Consiglio è stabilito in un ordine esecutivo, aggiornato in base alla revisione della direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva AVMS). Il ministro nomina otto membri del Consiglio, tra cui il presidente e il vicepresidente, per quattro anni. È ammesso il rinnovo degli incarichi. Un membro è nominato dal Forum di collaborazione per le organizzazioni di telespettatori e radioascoltatori e un membro dall'Associazione danese dei magistrati. La destituzione del capo / dei membri dell'organo collegiale deve seguire le regole del codice amministrativo. Prima di procedere alla decisione di destituzione, i membri interessati devono essere ascoltati. La decisione deve essere scritta e riportare le motivazioni. Il membro destituito deve inoltre avere la possibilità di inoltrare ricorso, in relazione alla decisione, e di adire un tribunale. Le decisioni del Consiglio della radio e della televisione non possono essere oggetto di ricorso presso il ministero, ma soltanto presso un tribunale. Come per tutte le decisioni di carattere amministrativo, il difensore civico parlamentare ha la facoltà di gestire i relativi ricorsi.

Il Consiglio danese per la stampa (*Presse Nævnet*) è un organo indipendente di autoregolamentazione presso il ministero della Giustizia, istituito ai sensi di legge⁵⁹. Si occupa dei ricorsi riguardanti i mass media danesi ed è composto da otto membri nominati dal ministro della Giustizia in rappresentanza dei giornalisti, del pubblico e delle direzioni editoriali della stampa, della radio e della televisione. Il presidente e il vicepresidente sono nominati su raccomandazione del presidente della Corte suprema danese. Il Consiglio della stampa può esprimere critiche su casi riguardanti l'etica della stampa e ordinare al direttore del media interessato di pubblicare una risposta e/o la decisione del Consiglio. Non potrà tuttavia imporre una sanzione o concedere al ricorrente una compensazione finanziaria⁶⁰.

⁵⁷ L'indice sulla libertà di stampa nel mondo, stilato annualmente da Reporter senza frontiere, annovera sempre la Danimarca tra i paesi con i migliori risultati, attualmente al terzo posto. Cfr. <https://rsf.org/en/ranking>.

⁵⁸ Contributo scritto del Consiglio della radio e della televisione, pag. 1-2.

⁵⁹ Legge sulla responsabilità dei media – Testo unico 2018-12-27 n. 1719.

⁶⁰ Il sito internet del Consiglio danese per la stampa (*Presse Nævnet*), <https://www.pressenaevnet.dk/press-ethical-rules/>.

Non esistono regole specifiche sulla trasparenza della proprietà dei media o sull'assegnazione della pubblicità di amministrazioni ed enti pubblici. La pubblicità di amministrazione ed enti pubblici deve essere conforme alle norme generali della legge sulle trasmissioni radiotelevisive e alla legislazione secondaria in relazione alla legge, sulla base della direttiva AVMS. L'Osservatorio del pluralismo dei media 2020 osserva che la proprietà superiore al 20 % delle azioni deve essere riportata nel bilancio annuale di tutte le società, incluse le imprese di comunicazione; tuttavia, per queste ultime non sono previsti requisiti specifici. I portatori di interessi dei media danesi hanno indicato che, nonostante la mancanza di norme specifiche, essi ritengono comunque che il livello di trasparenza nazionale della proprietà dei media sia alquanto soddisfacente nella pratica, grazie soprattutto al registro centrale delle imprese e per quanto riguarda la proprietà delle principali fonti di informazione⁶¹.

Il diritto di informazione è soggetto ad alcune limitazioni. La legge sull'accesso ai documenti della pubblica amministrazione, che disciplina tutti gli organi amministrativi pubblici e i ministeri in materia di accesso pubblico alle informazioni e ai documenti, è stata modificata nel 2014, limitando successivamente l'accesso del pubblico e dei giornalisti ad alcuni dossier del governo⁶². L'articolo 7 della suddetta legge sancisce che chiunque possa richiedere la divulgazione dei documenti firmati o creati da un organo della pubblica amministrazione nel corso di procedure amministrative relative all'esercizio delle proprie funzioni. Detto accesso, tuttavia, è limitato per alcuni tipi di casi, documenti o informazioni, in particolare documenti di lavoro interni delle autorità o documenti che vengono scambiati quando un ministro abbia necessità di consigli o pareri da parte del personale del suo ministero⁶³. I portatori di interessi affermano che le eccezioni in casi che prevedono assistenza e consulenza al ministro e comunicazioni con i parlamentari durante il processo legislativo possono avere l'effetto di mantenere riservate le basi di alcuni accordi politici⁶⁴. Il difensore civico parlamentare ha inoltre rilevato che l'eccezione in relazione alle attività ministeriali ha, nella pratica, un effetto restrittivo sul diritto di accesso⁶⁵.

La Danimarca vanta una forte tradizione in materia di libertà di espressione Il quadro generale per la tutela della libertà di espressione si basa sulla Costituzione⁶⁶. L'indice della libertà di stampa nel mondo, stilato annualmente da Reporter senza frontiere, annovera sempre la Danimarca tra i paesi con i migliori risultati, attualmente al terzo posto nella classifica mondiale⁶⁷. Tuttavia, in Danimarca la reclusione è una delle possibili sanzioni per la diffamazione⁶⁸. L'Osservatorio del pluralismo dei media 2020 ritiene che la tutela della libertà di espressione comporti rischi molto bassi grazie alla generale solidità della tradizione democratica e delle istituzioni danesi. Negli anni 2019 e 2020, la piattaforma del Consiglio

⁶¹ Informazione ricevuta in occasione della visita nel paese.

⁶² In questo contesto si noti inoltre che, in base all'Osservatorio del pluralismo dei media 2020, il rischio principale per la protezione dei giornalisti risiede nel fatto che il diritto all'informazione non è esplicitamente tutelato dalla Costituzione.

⁶³ Articoli 19-33 e articolo 35 della legge sull'accesso ai documenti della pubblica amministrazione.

⁶⁴ Articolo 24 e articolo 27, paragrafo 2, della legge sull'accesso ai documenti della pubblica amministrazione; informazione ricevuta in occasione della visita al paese e dichiarazioni del sindacato dei giornalisti danesi, amministrazione aperta; oppure Danske Medier, Danske Medier annuncia con piacere la pubblicazione della relazione della Commissione sulla libertà di espressione prevista per giovedì.

⁶⁵ Articolo 24 della legge sull'accesso ai documenti della pubblica amministrazione. Relazione annuale del difensore civico parlamentare (2016), pag. 141-142.

⁶⁶ Articolo 77 della Costituzione.

⁶⁷ Reporter senza frontiere, Indice della libertà di stampa nel mondo 2020.

⁶⁸ https://cmpf.eu.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf

d'Europa per la tutela del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti non ha pubblicato segnalazioni riguardanti la Danimarca⁶⁹. Nel 2017/2018 è stata istituita una speciale Commissione per la libertà di espressione⁷⁰ allo scopo di valutare il quadro e le condizioni generali della libertà di espressione. Tale commissione ha pubblicato una relazione nel mese di aprile 2020, apportando il proprio contributo alle ampie discussioni politiche riguardanti le condizioni della libertà di espressione nella società danese⁷¹.

IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI

La Danimarca ha un sistema di governo parlamentare unicamerale in cui sia il governo che i membri del Parlamento possono presentare una proposta di legge, anche se, in linea generale, è il governo che presenta i progetti di legge. In assenza di una Corte costituzionale, il controllo di costituzionalità ex-post può essere effettuato da tutti i tribunali in casi concreti⁷². Il difensore civico parlamentare supervisiona le decisioni prese dalle autorità pubbliche e l'istituto danese per i diritti umani monitora il rispetto dei diritti fondamentali.

La procedura di emanazione di una legge comporta un processo di preparazione esaustivo. Le linee guida per la qualità dei testi normativi⁷³ redatte dal ministero della Giustizia, forniscono istruzioni dettagliate sul processo legislativo, tra cui la programmazione di testi normativi e le fasi preparatorie, quali possibili commissioni preparatorie e valutazioni obbligatorie di impatto (*tra cui* l'impatto ambientale ed economico e le conseguenze amministrative per i cittadini). I progetti di legge del governo sono solitamente pubblicati e disponibili per la libera consultazione sul portale del governo (per un periodo minimo raccomandato di quattro settimane) e trasmessi direttamente per un parere esterno alle autorità e organizzazioni interessate⁷⁴. I progetti di legge sono inoltre soggetti a una revisione tecnica normativa da parte del ministero della Giustizia, anche per garantire che il testo sia conforme agli obblighi internazionali di tutela dei diritti umani⁷⁵.

Il difensore civico parlamentare svolge un ruolo chiave nella supervisione delle decisioni amministrative. Il difensore civico parlamentare, eletto dal Parlamento dopo ogni elezione generale⁷⁶, agisce in qualità di organo di ricorso per le decisioni amministrative, fornendo una valutazione sulla conformità degli atti delle autorità pubbliche alla normativa in vigore o alla buona prassi amministrativa. Il difensore civico parlamentare agisce sulla base di ricorsi o conduce inchieste di propria iniziativa. Nel 2019 il difensore civico ha gestito 5 368 ricorsi, molti dei quali relativi a questioni di accesso ai documenti pubblici, e ha condotto 163 inchieste di propria iniziativa, focalizzando l'attenzione su questioni più generali che interessano un maggior numero di cittadini⁷⁷. I pareri del difensore civico, che possono

⁶⁹ Consiglio d'Europa, Piattaforma per la tutela del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

⁷⁰ Contributo della Danimarca alla relazione sullo Stato di diritto 2020, pag. 20.

⁷¹ In linea con la raccomandazione CM/REC(2016)4 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla tutela del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e altri attori dei media, la quale richiede un quadro normativo completo che permetta ai giornalisti e ad altri attori dei media di contribuire, efficacemente e senza timori, al dibattito pubblico.

⁷² Questo succede raramente e in un caso soltanto la Corte suprema ha deciso di non applicare una legge perché ritenuta incompatibile con la Costituzione, nel 1999, causa Tvind, U 1999.841 H.

⁷³ Ministero della Giustizia, linee guida per la qualità dei testi normativi.

⁷⁴ Si veda la piattaforma online *Hoeringsportalen*.

⁷⁵ Contributo della Danimarca alla relazione sullo Stato di diritto 2020, pag. 24.

⁷⁶ Il difensore civico può anche essere sollevato dall'incarico dal Parlamento nel caso in cui non goda più della sua fiducia.

⁷⁷ Difensore civico parlamentare, Relazione annuale 2019, pag. 39.

includere raccomandazioni alle autorità per la riapertura di una causa o la modifica di una decisione, non sono vincolanti. In base alle informazioni pervenute sia dalle autorità sia dal difensore civico, le autorità pubbliche generalmente applicano le raccomandazioni. Oltre al difensore civico, l'Istituzione danese per i diritti umani agisce in qualità di Istituto nazionale per i diritti umani e nel 2018 l'Alleanza globale delle istituzioni per i diritti umani le ha riassegnato lo status A. L'istituto opera anche come ente nazionale per le pari opportunità.

In Danimarca, lo spazio della società civile è considerato aperto⁷⁸ e le organizzazioni della società civile sono attivamente coinvolte tramite un Consiglio per i diritti umani. L'Istituto danese per i diritti umani coinvolge un numero elevato di organizzazioni della società civile, attive in vari ambiti, attraverso il proprio Consiglio per i diritti umani, che valuta la progettazione e la realizzazione delle attività dell'Istituto, ha la facoltà di raccomandare nuove attività e nomina sei dei 14 membri del consiglio direttivo⁷⁹.

Il processo decisionale che ha portato alla sospensione dell'attività dei tribunali durante la pandemia da COVID-19 è stato oggetto di dibattito. In risposta alla pandemia da COVID-19 sono state adottate misure emergenziali sulla base di una modifica della legge sulle pandemie che prevede il trasferimento al ministro della Salute del potere di adottare decreti volti a combattere la pandemia. La legge è stata adottata all'unanimità dal Parlamento il 12 marzo 2020⁸⁰. Lo stesso giorno, le amministrazioni giudiziarie nazionali avevano comunicato che, in vista della pandemia da COVID-19, sarebbero state mantenute solo le funzioni essenziali dei tribunali e che i casi urgenti e importanti avrebbero avuto la precedenza⁸¹. Da allora sono sorti dibattiti sul fatto che una decisione di questo tipo fosse conforme o meno alle disposizioni costituzionali in materia di indipendenza dei tribunali. Uno studio condotto dal think-tank Justitia⁸² sostiene che l'amministrazione giudiziaria nazionale potrebbe essersi spinta troppo oltre nelle sue linee guida, dato che, sulla base della Costituzione e della legge in materia di amministrazione della giustizia, l'amministrazione giudiziaria nazionale non ha il potere di prendere decisioni sulla priorità delle cause al posto dei tribunali. In alcune dichiarazioni pubbliche, anche gli accademici e l'Associazione danese dei magistrati hanno espresso preoccupazioni, riconoscendo peraltro le circostanze straordinarie che hanno richiesto azioni rapide. Il ministero della Giustizia e l'amministrazione giudiziaria nazionale hanno contestato questi punti di vista⁸³. Il Parlamento ha nominato un gruppo di esperti indipendenti incaricato di esaminare la gestione complessiva della pandemia da parte del governo e si prevede che i risultati saranno presentati entro la fine del 2020.

⁷⁸ Valutazione del CIVICUS, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostacolato, represso e chiuso.

⁷⁹ Al Consiglio per i diritti umani partecipano organizzazioni della società civile, ad esempio organizzazioni operanti nell'ambito della giustizia, dei media o dei rifugiati, così come (membri senza potere di voto) ministeri, autorità pubbliche e partiti politici. Gli altri membri del consiglio direttivo sono nominati dalle università danesi, dal Consiglio della Groenlandia per i diritti umani e dal personale dell'Istituto nazionale per i diritti umani.

⁸⁰ In precedenza il potere di adottare tali decreti spettava ai comitati di ufficiali sanitari e di politici a livello locale. L'adozione della modifica ha seguito la procedura legislativa ordinaria, ma con tre udienze concentrate in 18 ore; l'uso di una tale procedura accelerata può essere decisa con il voto di $\frac{3}{4}$ dei membri del Parlamento.

⁸¹ Amministrazione giudiziaria nazionale, preparazione all'emergenza nei tribunali danesi: ulteriori informazioni.

⁸² Justitia, *Rule of Law and COVID-19*, pag. 95-104.

⁸³ Informazione, Mails ha messo in dubbio che la chiusura dei tribunali fosse conforme alla Costituzione.

L'amministrazione giudiziaria nazionale è attivamente impegnata nella promozione dello Stato di diritto. L'amministrazione giudiziaria nazionale ha intrapreso, in anni recenti, una serie di azioni volte alla promozione dello Stato di diritto, mediante una migliore comprensione del sistema giudiziario rispetto a numerosi gruppi interessati e al miglioramento dell'attenzione all'utente del sistema giudiziario. Quanto sopra include iniziative rivolte al pubblico, attraverso video didattici, come pure ai bambini in età scolare, attraverso programmi modello per insegnanti, ai giornalisti, mediante un sito internet dedicato, e ai giudici non ancora in carica, fornendo loro ampio materiale informativo prima dell'inizio del loro mandato⁸⁴.

⁸⁴ Per ulteriori informazioni si veda il sito internet dell'amministrazione degli organi giudiziari danesi.

Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico*

* *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto del 2020 è disponibile al seguente indirizzo: (sito web di COM).*

Amministrazione degli organi giudiziari danesi, Preparazione all'emergenza presso i tribunali danesi: Ulteriori informazioni. <https://www.domstol.dk/aktuelt/2020/3/noedberedskab-ved-danmarks-domstole-yderligere-information/>.

Associazione danese dei magistrati (2020), *The judges' working conditions*.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), Osservatorio del pluralismo dei media 2020. <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ (2020), *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States*.

CIVICUS, *Monitor tracking civic space: Denmark*. <https://monitor.civicus.org/country/denmark/>.

Commissione europea (2020), Quadro di valutazione UE della giustizia.

Commissione europea (2020), Relazione sull'attuazione della decisione quadro, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri.

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

Consiglio d'Europa: Comitato dei ministri (2000), raccomandazione Rec(2000)19 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul ruolo della magistratura nel sistema di giustizia penale.

Consiglio d'Europa: Comitato dei ministri (2010), raccomandazione CM/Rec(2010)12 del comitato dei ministri agli Stati membri sui magistrati: indipendenza, efficacia e responsabilità.

Consiglio d'Europa: Comitato dei ministri (2016), raccomandazione CM/REC(2016)4 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e di altri attori dei media.

Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18 PPU.

Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 27 maggio 2019, cause riunite *OG*, C-508/18 e *PI*, C-82/19 PPU.

Danske Medier (1° maggio 2020), Danske Medier annuncia con piacere la pubblicazione della relazione della Commissione sulla libertà di espressione prevista per giovedì. <https://danskemedier.dk/aktuelt/journalistik-og-redaktion/danske-medier-glaeder-sig-over-offentliggoerelsen-af-ytringsfrihedskommissionens-betaenkning/>.

Difensore civico parlamentare (2017), relazione annuale 2016.

Difensore civico parlamentare (2020), relazione annuale 2019.

Governo danese (2019), Rafforzare le azioni contro i reati finanziari. https://www.regeringen.dk/media/6607/aftale-om-styrkelse-af-indsatsen-mod-finansiel-kriminalitet-270319_endelig.pdf.

Governo danese (2020), Contributo della Danimarca per la relazione 2020 sullo Stato di diritto.

GRECO (2014), Quarto ciclo di valutazioni – Relazione di valutazione sulla Danimarca in relazione alla prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, magistrati e procuratori.

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

GRECO (2019), Terzo ciclo di valutazioni – *Second Compliance Report on Denmark on transparency of party funding*.

GRECO (2020), Quarto ciclo di valutazioni – *Interim Compliance Report on Denmark on preventing corruption in respect of members of parliament, judges and prosecutors.*

Informazione (6 luglio 2020), Mails pone il dubbio se la chiusura dei tribunali fosse costituzionalmente applicabile. https://www.information.dk/indland/2020/07/mails-saar-tvivil-hvorvidt-nedlukningen-domstolene-overensstemmelse-grundloven?1st_mst.

Justitia (2020), Stato di diritto e COVID-19. <http://justitia-int.org/retsstaten-og-covid-19>.

Ministero della Giustizia del 24 giugno 2020, I nuovi giudici devono decongestionare i tribunali. <https://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2020/nye-dommere-skal-lette-preset-paa-domstolene>.

Ministero della Giustizia, linee guida per la qualità dei testi normativi. <https://lovkvalitet.dk/>.

Reporter senza frontiere, 2020 Indice della libertà di stampa nel mondo.

Transparency International (2018), *Exporting corruption – progress report 2018: assessing enforcement of the OECD anti-bribery convention.*
https://images.transparencycdn.org/images/2018_Report_ExportingCorruption_English_200402_075046.pdf.

Tribunale europeo per i diritti umani, sentenza del 9 gennaio 2013, *Oleksandr Volokov v. Ukraine*, applicazione n. 21722/11.

Tribunali danesi (2020), Cause civili, <https://domstol.dk/om-os/tal-og-fakta/civile-sager/>.

UNCAC (2017), Riesame dell'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione - relazione sull'analisi paese per la Danimarca.
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017_10_21_Denmark_Final_Country_Report.pdf.

Unione danese dei giornalisti, Amministrazione aperta.
<https://journalistforbundet.dk/offentlighedslov>.

Visita virtuale del paese in Danimarca nell'ambito della Relazione 2020 sullo Stato di diritto.

Allegato II: Visita del paese, Danimarca

I funzionari della Commissione hanno tenuto incontri virtuali a giugno e luglio 2020 con:

- Associazione danese dei giornalisti
- Associazione danese dei magistrati
- Danske Medier
- Consiglio danese per la stampa
- Ministero della Giustizia
- Amministrazione degli organi giudiziari danesi
- Difensore civico parlamentare
- Procura
- Procura speciale
- Corte Suprema
- Transparency International Denmark

Inoltre, l'agenzia per la cultura e i beni culturali ha fornito un contributo scritto anziché avere un incontro virtuale.

* La Commissione ha inoltre incontrato le seguenti organizzazioni in occasione di numerosi incontri di confronto:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommercio
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Commissione internazionale dei giuristi
- International Federation for Human Rights
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU