



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 20.7.2021
SWD(2021) 716 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito Capítulo relativo a Itália

que acompanha o documento

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito Situação na União Europeia

{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) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

RESUMO

O sistema judicial italiano continua a ser objeto de um conjunto de reformas destinadas a melhorar a sua qualidade e eficiência, incluindo projetos de lei, ainda em discussão no Parlamento, para simplificar os procedimentos civis e penais. A digitalização do sistema judicial prossegue, tendo havido um aumento dos recursos humanos, que deverá continuar. Estas medidas são particularmente importantes para resolver os graves problemas relacionados com a eficiência do sistema judicial, incluindo a acumulação de processos e a duração dos mesmos. O projeto de lei relativo ao Conselho Superior da Magistratura e a outros aspetos do sistema judicial, destinado a reforçar a independência judicial, ainda está em discussão no Parlamento. Este projeto de lei tem como objetivo, em particular, modificar a forma como os membros do Conselho são eleitos. É importante que estas reformas tenham em conta as recomendações do Conselho da Europa.

A Itália continua a reforçar o seu quadro legislativo para combater a corrupção e os crimes relacionados com a corrupção. De um modo geral, a cooperação, a especialização e os recursos à disposição dos investigadores e procuradores no domínio da corrupção e dos crimes relacionados com a corrupção são considerados suficientes para reprimir a corrupção, incluindo a corrupção de alto nível. A falta de recursos, bem como a experiência e a especialização jurídica limitadas, afetam a capacidade das autoridades policiais para investigar e instaurar ações penais contra crimes de suborno de funcionários estrangeiros de forma eficaz. O tempo excessivo de resolução dos processos, em particular na fase de recurso, continua a dificultar a luta contra a corrupção, estando ainda pendentes no Parlamento reformas abrangentes para simplificar os procedimentos penais. Estão pendentes diversas propostas e alterações legislativas destinadas a reforçar as medidas preventivas contra a corrupção, incluindo em matéria de conflitos de interesses, atividades lobistas e «portas giratórias». A pandemia de COVID-19 aumentou significativamente o risco de corrupção e de crimes relacionados com a corrupção cujo objetivo é uma maior infiltração na economia legal da Itália.

Em termos de regulação do setor dos meios de comunicação, Itália dispõe de um quadro legislativo sólido, bem como de uma entidade reguladora independente, eficaz e dotada de recursos adequados. A reforma prevista da legislação italiana em matéria de difamação continua pendente no Parlamento e a independência política dos meios de comunicação italianos continua a constituir uma preocupação, sobretudo no setor audiovisual. Os pacotes de resgate disponibilizados em 2020 pelo Governo para contrariar o impacto financeiro da pandemia de COVID-19 incluíram algumas medidas específicas para os meios de comunicação. Os abundantes ataques físicos e ameaças de morte, bem como outras formas de intimidação, contra jornalistas continuam a suscitar preocupação.

No que se refere ao equilíbrio de poderes, o regime de emergência relacionado com a pandemia de COVID-19 permanece em vigor, mas o Governo está a adotar medidas no sentido de reduzir progressivamente as restrições. Está em discussão uma nova proposta para reforçar o papel do Parlamento em situações de emergência. O recurso a consultas públicas e a avaliações de impacto regulamentar *ex post*, se bem que não seja sistemático, registou uma ligeira melhoria. O Parlamento está a examinar um projeto de lei para a criação de uma instituição independente de direitos humanos. Registaram-se alguns progressos quanto à legislação relativa às organizações da sociedade civil que se ocupam dos migrantes, nomeadamente disposições para regular as atividades das organizações da sociedade civil que

executam operações de busca e salvamento no mar, embora subsistam preocupações num contexto global em que a gestão da migração na UE é desafiante.

I. SISTEMA JUDICIAL

A estrutura do sistema judicial¹ está definida na Constituição, que consagra a respetiva independência e autonomia². O Tribunal Constitucional decide sobre diferendos relativos à constitucionalidade das leis³. Os tribunais comuns têm competência jurisdicional em matéria cível e penal, e estão organizados em três níveis de instâncias. O primeiro nível é composto por julgados de paz, tribunais comuns e tribunais de menores. O segundo e o terceiro níveis são constituídos pelos tribunais de recurso e pelo Supremo Tribunal de Cassação, respetivamente. A justiça administrativa está organizada em tribunais de primeira instância e tribunais de segunda instância. A competência jurisdicional em matéria de contabilidade é exercida pelo Tribunal de Contas (que dispõe de secções centrais e regionais). Em matéria fiscal, os órgãos jurisdicionais competentes são os tribunais fiscais de primeira e segunda instância e o Supremo Tribunal de Cassação, na instância mais elevada. A estrutura do Ministério Público⁴ reflete a estrutura dos tribunais. A Itália participa na Procuradoria Europeia. De acordo com o princípio da unicidade do sistema judiciário, os juizes dos tribunais comuns e os procuradores-gerais são todos magistrados, com uma estrutura de carreira comum, e são dirigidos pelo Conselho Superior da Magistratura (*Consiglio Superiore della Magistratura* — CSM). Os magistrados do foro administrativo, contabilístico e fiscal têm as suas próprias entidades autónomas. O Conselho Nacional da Ordem dos Advogados é um organismo independente e autónomo previsto na lei.

Independência

O nível de perceção da independência judicial em Itália permanece reduzido. Apesar de um ligeiro aumento desde o ano transato, apenas 34 % do público em geral considera o nível de independência judicial «bastante bom» ou «muito bom». Entre as empresas, regista-se uma nova queda, o que confirma a tendência decrescente dos últimos dois anos, e agora apenas 29 % consideram o nível de independência judicial «bastante bom» ou «muito bom»⁵. Nos últimos cinco anos, o nível de perceção da independência judicial permaneceu consistentemente baixo.

O projeto de lei que aborda os desafios enfrentados pelo Conselho Superior da Magistratura (CSM), incluindo a forma como os membros do Conselho são eleitos, ainda está em discussão no Parlamento. O Conselho Superior da Magistratura teve de enfrentar vários desafios relacionados com a representatividade dos seus membros e com a transparência do seu procedimento de nomeação para altos cargos judiciais⁶. O projeto de lei

¹ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Itália, p. 2.

² Constituição italiana, artigos 104.º e 107.º. Tanto os juizes como os procuradores, enquanto membros do sistema judiciário, são independentes de outros poderes constitucionais.

³ O Tribunal Constitucional decide igualmente sobre conflitos decorrentes da atribuição de poderes do Estado e de poderes atribuídos ao Estado e às regiões, bem como entre regiões, e sobre acusações deduzidas contra o presidente da República.

⁴ No que se refere à criminalidade organizada e a outras infrações penais graves, as funções de Ministério Público são exercidas por direções distritais antimáfia.

⁵ Gráficos 48 e 50 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021. O nível de perceção de independência judicial é categorizado da seguinte forma: muito baixo (menos de 30 % dos inquiridos consideram o nível de independência judicial «bastante bom» ou «muito bom»); baixo (entre 30 % e 39 %), médio (entre 40 % e 59 %), elevado (entre 60 % e 75 %) e muito elevado (superior a 75 %).

⁶ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Itália, p. 3 e 4. Projeto de Lei AC 2681, aprovado em Conselho de Ministros em 7 de agosto de 2020. Recentemente, os meios de comunicação noticiaram outros problemas de integridade que estão agora a ser investigados por várias procuradorias.

proposto pelo Governo em agosto de 2020 visa garantir a independência dos membros do CSM⁷ face às associações profissionais, nomeadamente através da alteração das regras de eleição dos seus membros e do reforço da diversidade dos membros do Conselho em termos de origem territorial e igualdade de género. Além disso, o projeto de lei também pretende traçar uma linha de separação mais rigorosa entre as funções judiciais e políticas⁸. Em abril de 2021, o CSM emitiu vários pareceres⁹ sobre o projeto de lei, assinalando elementos positivos (por exemplo, a organização dos órgãos judiciais¹⁰, incluindo a Procuradoria-Geral, uma maior transparência no procedimento de nomeação para altos cargos¹¹ e ao nível de algumas normas relacionadas com o processo das avaliações profissionais dos magistrados¹²). Manifestou igualmente algumas preocupações, nomeadamente no que se refere ao sistema eleitoral, em relação ao qual o CSM salientou o risco de marginalização das minorias, o poder discricionário do Ministério da Justiça para constituir colégios eleitorais antes da eleição e a potencial redução do pluralismo entre os membros do aparelho judicial¹³. Relativamente ao regime disciplinar, o CSM constatou o risco de imprecisão das novas infrações disciplinares¹⁴. Em 26 de março de 2021, o GRECO¹⁵ adotou o seu segundo relatório de conformidade, que examinava a participação direta dos magistrados na vida política. Apesar dos progressos alcançados com o projeto de lei, a recomendação considerou a sua aplicação como apenas parcial devido ao facto de o projeto de lei ainda não ter sido adotado¹⁶. Em março de 2021, foram apresentadas ao Parlamento novas orientações políticas em matéria de justiça¹⁷ pelo ministro da Justiça¹⁸. É importante que estas reformas tenham em conta as recomendações do Conselho da Europa relativas ao Conselho Superior da

⁷ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Itália, p. 3, no qual são explicados os desafios em matéria de integridade. Recentemente, os meios de comunicação noticiaram outros problemas de integridade que estão agora a ser investigados por várias procuradorias.

⁸ O projeto de lei visa prevenir conflitos de interesses e reforçar a independência judicial por via da limitação da participação dos magistrados em atividades políticas. Ver GRECO, Quarto ciclo de avaliações — Segundo relatório de conformidade, recomendação x.

⁹ Seis pareceres, de 21 a 29 de abril de 2021, emitidos pelo CSM a pedido do Ministério da Justiça nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 195, de 24 de março de 1958.

¹⁰ Parecer do CSM, de 21 de abril de 2021 (relativo aos órgãos judiciais).

¹¹ Parecer do CSM, de 29 de abril de 2021 (relativo a cargos de gestão de grau superior e médio);

¹² Parecer do CSM, de 29 de abril de 2021 (relativo ao modo de eleição do Conselho Superior).

¹³ Em particular, a marginalização das minorias está associada a sistemas maioritários; o ministro da Justiça decidiria três meses antes da eleição como constituir os colégios territoriais, acarretando assim potencialmente um risco para a independência judicial; quanto ao pluralismo, o artigo 104.º da Constituição estabelece que os membros judiciais no Conselho são eleitos por todos os magistrados pertencentes a todas as categorias, ao passo que o projeto de lei limitaria essa possibilidade.

¹⁴ Parecer do CSM, de 21 de abril de 2021 (sobre infrações disciplinares e o funcionamento do CSM).

¹⁵ GRECO, Quarto ciclo de avaliações — segundo relatório de conformidade, recomendação x. Ver também o parecer do CSM, de 21 de abril de 2021.

¹⁶ O relatório supramencionado, embora assinale que foi elaborado um projeto de lei que prevê uma regulamentação mais rigorosa para limitar a participação dos magistrados na vida política, também refere que se trata de uma reforma há muito esperada, respeitante a uma questão particularmente sensível em Itália e requer, por conseguinte, uma ação mais resoluta.

¹⁷ Emitida pelo novo ministro da Justiça e apresentada ao Parlamento em 15 e 18 de março de 2021.

¹⁸ No que diz respeito à reforma do Conselho Superior da Magistratura, além do sistema eleitoral, está a ser ponderada uma renovação de dois em dois anos de metade dos membros leigos e judiciais. O CSM avaliou positivamente esta proposta no seu parecer ao Ministério da Justiça. Com o Decreto Ministerial de 26 de março de 2021, o ministro da Justiça instituiu uma «Comissão para a elaboração de propostas de ação com vista à reforma do sistema judiciário e para a regulamentação da criação e funcionamento do Conselho Superior da Magistratura». Esta Comissão encerrou os seus trabalhos em 31 de maio de 2021 e está em vias de apresentar o seu relatório. O relatório seria tido em consideração para possíveis alterações ao projeto de lei discutido no Parlamento.

Magistratura, incluindo a seleção dos seus membros¹⁹ e ao estatuto, carreira, responsabilidade e regime disciplinar dos magistrados²⁰. As autoridades italianas estão a cooperar com o Conselho da Europa a este respeito.

Foram tomadas mais medidas para resolver os problemas de integridade²¹. O CSM continuou a introduzir regras destinadas a promover a transparência e a nomeação baseada no mérito no que respeita a altos cargos²². Além disso, para reforçar ainda mais a independência judicial, o CSM tomou medidas para estabelecer disposições pormenorizadas aplicáveis aos magistrados em matéria de declaração de património e controlo sistemático, que foram bem acolhidas pelo GRECO²³. O CSM também instaurou um conjunto de processos disciplinares²⁴ e está, além disso, a analisar, tendo em vista futuras avaliações profissionais e nomeações para cargos de gestão²⁵, eventuais problemas de integridade revelados em 2020 pela investigação criminal que levou à demissão de cinco membros do CSM²⁶. Ademais, a Associação Nacional dos Magistrados começou a aplicar sanções disciplinares aos seus membros em caso de violação do código de ética dos magistrados²⁷.

Qualidade

Verifica-se um reforço de recursos humanos e está previsto o recrutamento futuro de pessoal judicial e administrativo. Na sequência do parecer do CSM²⁸, em setembro de 2020, o Ministério da Justiça²⁹ distribuiu os 600 lugares adicionais de magistrados entre tribunais superiores e Ministério Público (70 magistrados), tribunais de primeira e segunda instância (422 magistrados) e o grupo afeto a composições flexíveis³⁰ (176 magistrados),

¹⁹ Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.ºs 25, 26, 27. Ver também o parecer n.º 23 (2020) do Conselho Consultivo de Juízes Europeus (O papel das associações de juízes), n.ºs 31 e 32: «*Em vários Estados-Membros, a associação de juízes tem uma certa influência na seleção dos membros do Conselho Superior da Magistratura. Desde que não prejudique a independência dos trabalhos do Conselho Superior da Magistratura, essa participação na seleção dos seus membros poderá ter um acolhimento favorável. No entanto, deve ter-se cuidado para que tal sistema não resulte na politização da eleição e do trabalho subsequente do Conselho. Em qualquer caso, não deve haver discriminação e os membros de uma associação de juízes devem ser livres para se tornarem membros de um Conselho Superior da Magistratura no apoio à independência judicial*».

²⁰ Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.ºs 50, 52, 58 e 69. Ver também, no que se refere aos procedimentos disciplinares contra juízes: Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de novembro de 2019 no processo C-216/18, LM, n.º 67; no que diz respeito à responsabilidade dos juízes, ver também o Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de maio de 2021 nos processos apensos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, n.ºs 228-239.

²¹ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Itália, p. 3-4.

²² Decisão do CSM, de 9 de setembro de 2020, que altera a Decisão n.º 13778, de 24 de julho de 2015.

²³ GRECO, Quarto ciclo de avaliações — segundo relatório de conformidade, recomendação xi.

²⁴ Estão em curso no CSM vinte e três processos disciplinares e um outro conduziu à mais elevada sanção disciplinar de afastamento do cargo permanente de magistrado (informações recebidas no contexto da visita ao país). Acresce que as transferências obrigatórias também estão a ser avaliadas pelo CSM sempre que deixem de existir as condições que permitam a um magistrado trabalhar com independência e imparcialidade num determinado cargo.

²⁵ As sanções disciplinares mais severas impedem as nomeações para alguns altos cargos judiciais.

²⁶ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Itália, p. 3-4.

²⁷ Contributo da Associação Nacional dos Magistrados e informações recebidas no contexto da visita a Itália.

²⁸ Contributo de Itália para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 14.

²⁹ Contributo escrito recebido do Ministério da Justiça no contexto da visita a Itália.

³⁰ Com base em experiências semelhantes noutros sistemas jurídicos europeus (nomeadamente, em França e em Espanha), foi criada uma ferramenta flexível para fazer face a situações temporárias difíceis e uniformizar a atuação dos tribunais. Em outubro de 2020, foi remetido ao Supremo Tribunal da

sendo que, em março de 2021, entraram em estágio novos quadros (285 magistrados). Após uma primeira suspensão devido à pandemia de COVID-19, os concursos foram agora retomados³¹. Foi efetuado o recrutamento de mais de 2 000 membros para os quadros de pessoal administrativo através de procedimentos digitalizados em 2020 e 2021³². Na sequência do Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, que identificou os recursos humanos como um desafio para a Itália com impacto na eficiência do sistema judicial, o Governo planeou medidas extraordinárias³³ para reforçar o Gabinete do Julgamento³⁴ em que o pessoal administrativo e judicial irá cooperar de modo sinérgico através de módulos organizacionais revistos³⁵. Estas medidas preveem o recrutamento³⁶, com base em contratos a termo de três anos, de cerca de 16 500 titulares de licenciaturas em direito, economia e gestão e ciências políticas, a fim de assegurar apoio técnico aos magistrados³⁷, e de 1 600 jovens diplomados, 750 jovens que concluíram o ensino secundário especializado e 3 000 que concluíram o ensino secundário geral para prestar apoio ao sistema judicial e acompanhar projetos do Ministério da Justiça, como a digitalização dos processos e as reformas. Uma parte deste pessoal recém-recrutado será destacada para o Supremo Tribunal de Cassação, com a finalidade de reorganizar as secções civis, incluindo as que se ocupam de processos fiscais. No que se refere à justiça administrativa, continua a haver um número importante de vagas, sobretudo para juízes de primeira instância. No entanto, em fevereiro de 2021, foi publicado um novo procedimento para o recrutamento de 40 juízes (número subsequentemente alargado a 60), estando previsto um aumento de 130 posições administrativas³⁸. Estão igualmente previstos novos recrutamentos no domínio da justiça administrativa³⁹ com vista a reforçar os órgãos judiciais, melhorar a digitalização e acompanhar a atividade dos projetos. As novas medidas para reduzir o volume de processos em atraso e a duração dos processos⁴⁰ visam abordar uma antiga recomendação específica do país relativa à eficiência do sistema judicial⁴¹.

A digitalização do sistema judicial continua a melhorar nos tribunais cíveis e administrativos, embora subsistam desafios no setor penal⁴². Foi concluída a digitalização

Magistratura, com um pedido de parecer, o relatório técnico explicativo das composições flexíveis de tribunais.

³¹ Decreto-Lei n.º 44, de 1 de abril de 2021, artigo 11.º.

³² Contributo escrito recebido pelo Ministério da Justiça no contexto da visita a Itália (1 187 unidades em 2020 e 1 056 em 2021 até 13 de abril).

³³ Anunciado no Plano Nacional de Recuperação e Resiliência (PNRR).

³⁴ O Gabinete do Julgamento foi criado em 2014 (artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 90 de 2014, convertido na Lei n.º 114/2014) para apoiar os juízes com uma equipa de funcionários administrativos, estagiários e outro pessoal nas atividades preparatórias das audiências.

³⁵ Anunciado no PNRR.

³⁶ *Ibidem*; os recrutamentos deverão estar concluídos até ao final de 2022.

³⁷ Investigação, estudo, acompanhamento, gestão de funções, elaboração de projetos de medidas.

³⁸ Contributo do Conselho de Estado para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito. Contributo escrito recebido pelo Conselho de Estado no contexto da visita a Itália.

³⁹ *Ibidem*, está prevista a contratação de 250 funcionários, no âmbito de contratos a termo, e de 90 assistentes técnicos.

⁴⁰ Anunciado no contexto do Plano Nacional de Recuperação e Resiliência (PNRR), Marcos e metas: diminuição de 90 % do volume de processos em atraso nos tribunais cíveis de primeira e segunda instância e de 70 % nos tribunais administrativos, até ao segundo trimestre de 2026; redução de 40 % do tempo de resolução de processos litigiosos em matéria cível e comercial (todas as instâncias) e de 25 % do tempo de resolução de processos penais (todas as instâncias).

⁴¹ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo à Itália, p. 8, nota de rodapé 71.

⁴² Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo à Itália, p. 5.

dos procedimentos nos tribunais cíveis de primeira e segunda instância⁴³, a qual foi iniciada no Tribunal de Cassação (secção cível)⁴⁴ e nos Julgados de Paz⁴⁵. No entanto, encontra-se menos avançada para os procedimentos penais⁴⁶, cujo início se prevê no final de maio de 2021. Está prevista uma primeira etapa com a digitalização do registo utilizado para o procedimento de escutas telefónicas. Quanto à justiça administrativa, durante a pandemia de COVID-19, foram realizados mais progressos em processos administrativos digitalizados por audiências remotas⁴⁷. Além das decisões civis e criminais do Supremo Tribunal⁴⁸, o acesso em linha às decisões de primeira e segunda instância está a avançar lentamente, estando a sua conclusão prevista até 2023 apenas para decisões civis⁴⁹. Estão em curso outras melhorias digitais para aumentar os serviços em linha junto dos órgãos judiciais através da atualização do Portal de Serviços Eletrónicos, dos Registos de PEC e do pagamento eletrónico, bem como para melhorar o acesso a alguns serviços através do SPID, do Cartão do Serviço Nacional e do Cartão de Identificação Eletrónico. O trabalho remoto durante a pandemia de COVID-19 acelerou a implantação do acesso remoto a alguns registos (processos litigiosos em matéria cível, jurisdição voluntária e litígios laborais, em primeira e segunda instância⁵⁰). Além disso, estão previstas ações de formação relevantes com vista ao desenvolvimento de competências informáticas para gestores e para pessoal permanente e temporário recrutado para apoiar a digitalização e lidar com processos pendentes⁵¹. Quanto ao projeto de lei relativo ao processo civil, o Governo preparou alterações ao texto proposto para fazer face aos desafios de eficiência, nomeadamente, através do aumento do nível de digitalização dos sistemas judiciais⁵², o qual será transmitido ao Parlamento, assim que estiver concluído.

A reforma dos tribunais fiscais continua em curso. A comissão de peritos criada pelo Ministério da Justiça e pelo Ministério da Economia e Finanças deverá concluir os seus trabalhos de preparação da reforma dos tribunais fiscais de primeira e segunda instância até 30 de junho de 2021⁵³. A reforma destina-se igualmente a reduzir o elevado número de

⁴³ Gráficos 40 e 44 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

⁴⁴ Em 15 de outubro de 2020, o Ministério da Justiça, o Tribunal de Cassação, o procurador-geral, o Conselho Nacional da Ordem dos Advogados e o Órgão do Congresso dos Advogados assinaram um protocolo para a apresentação eletrónica de processos através de um novo módulo de gestão experimental a partir de 26 de outubro de 2021. Além disso, no caso dos juizes do Supremo Tribunal, uma unidade orgânica para o juiz do Tribunal de Cassação permite o acesso remoto aos autos dos processos, à redação das decisões e à apresentação eletrónica de atos judiciais. Está previsto o alargamento do mesmo módulo ao Ministério Público no Supremo Tribunal que se ocupa do setor civil.

⁴⁵ Contributo de Itália para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 18. Mais de duzentos gabinetes do Julgado de Paz utilizaram a citação e notificação eletrónicas de documentos e iniciaram etapas subsequentes no processo no sentido de uma digitalização completa. Concluíram o respetivo procedimento administrativo 145 gabinetes do Julgado de Paz, que estão atualmente operacionais.

⁴⁶ Contributo de Itália para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 18. Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Itália.

⁴⁷ Gráfico 2 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021. Ver também o contributo escrito recebido pelo Conselho de Estado no contexto da visita a Itália: apesar da digitalização completa dos processos administrativos durante a emergência, não existe qualquer disposição que permita audiências remotas uma vez terminado o estado de emergência; contributo do Conselho de Estado para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito: os juizes administrativos podiam consultar os processos em modo remoto, proferir decisões e utilizar a assinatura eletrónica.

⁴⁸ Gráfico 46 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

⁴⁹ Anunciado no PNRR.

⁵⁰ Contributo de Itália para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 17 e 18.

⁵¹ Anunciado no PNRR.

⁵² Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Itália.

⁵³ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Itália, p. 6. Ver também GRECO, Quarto ciclo de avaliações — Segundo relatório de conformidade, recomendação VII, n.º 54.

processos entrados no Supremo Tribunal⁵⁴. Por outro lado, o Conselho Presidencial dos Tribunais Fiscais tomou várias medidas de prevenção, fiscalização e execução para melhorar o profissionalismo e a integridade dos membros da justiça fiscal, bem como promover a formação e uma maior digitalização, com vista a aplicar a recomendação do GRECO⁵⁵.

Está prevista a integração na legislação das normas existentes para melhorar a qualidade das decisões judiciais. Como refere o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito⁵⁶, estas normas estão atualmente consagradas num memorando de entendimento entre o CSM e a Associação Nacional dos Ordens dos Advogados e destinam-se a melhorar a clareza e concisão das decisões judiciais. O Governo preparou alterações para incluir estas normas nos projetos de lei no domínio do processo civil⁵⁷.

O aumento previsto dos serviços digitalizados em centros de proximidade pode melhorar ainda mais o acesso à justiça. Conforme referido no Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, o Ministério da Justiça está a desenvolver um projeto relativo a centros de proximidade com o objetivo de melhorar o acesso aos tribunais através do reforço de um serviço de justiça mais próximo dos cidadãos. Os centros de proximidade⁵⁸ estão agora estabelecidos em catorze de vinte regiões e têm capacidade para prestar serviços homogêneos dirigidos principalmente a grupos vulneráveis mediante um maior envolvimento das autoridades locais e de uma utilização acrescida de ferramentas digitalizadas⁵⁹ (como, por exemplo, o envio de documentos eletrónicos para os órgãos judiciais e o acesso a informações relacionadas com processos pendentes através do uso de uma plataforma digital).

Eficiência

A duração dos processos continua a representar um problema grave⁶⁰. Não obstante uma maior taxa de resolução de processos em matéria cível, já superior a 100 %⁶¹, o tempo estimado necessário para resolver processos litigiosos em matéria cível e comercial continua extremamente elevado⁶². O tempo de resolução em primeira e segunda instância diminuiu em 2019⁶³, embora se tenha verificado um aumento no Supremo Tribunal de Cassação, devido principalmente a processos no domínio fiscal e da proteção internacional⁶⁴. Em 2020, o

⁵⁴ Anunciado no PNRR.

⁵⁵ GRECO, Quarto ciclo de avaliações — Segundo relatório de conformidade, recomendação VII.

⁵⁶ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo à Itália, p. 6.

⁵⁷ Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Itália.

⁵⁸ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Itália, p. 6.

⁵⁹ Contributo escrito recebido do Ministério da Justiça no contexto da visita a Itália.

⁶⁰ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo à Itália, p. 7 e 8.

⁶¹ Gráfico 12 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021, que demonstra que o sistema judicial é, em geral, capaz de lidar eficazmente com o número de processos entrados. Ver também CEPEJ (2021), Estudo sobre o funcionamento dos sistemas judiciais nos Estados-Membros da UE: taxa de resolução dos processos litigiosos em matéria cível e comercial de 104,5 % em 2019 (102,9 % em 2018).

⁶² Gráficos 8 e 9 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

⁶³ Em conformidade com uma antiga recomendação do Conselho para a redução da duração dos processos. Ver o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo à Itália, p. 8.

⁶⁴ Contributo escrito recebido pelo Ministério da Justiça no contexto da visita a Itália. O Ministério sublinhou que o tempo de resolução em 2020 pode não ser um indicador preciso devido a importantes descontinuidades na série causadas pela pandemia de COVID-19. Por este motivo, não são referidos dados relativos a 2020. Os dados mais recentes (2019) do CEPEJ (2021), Estudo sobre o funcionamento dos sistemas judiciais nos Estados-Membros da UE, sobre o tempo de resolução revelam um ligeiro aumento em primeira instância (para o setor cível, 532 dias em primeira instância, 791 dias em segunda instância e 1 302 dias no Supremo Tribunal de Cassação).

Supremo Tribunal registou uma diminuição substancial dos processos entrados no domínio da proteção internacional, ao passo que os processos judiciais fiscais⁶⁵, com elevadas taxas de anulação⁶⁶, continuam a constituir um problema grave. As taxas de inadmissibilidade permanecem elevadas⁶⁷. Em 2020, os tribunais administrativos continuaram a diminuir o tempo de resolução em todas as instâncias, muito embora permanecendo acima da média⁶⁸. Continuaram a observar-se resultados positivos no domínio da contratação pública⁶⁹. A Itália continua sob a supervisão reforçada do Comité de Ministros do Conselho da Europa no que se refere à duração dos processos em matéria administrativa⁷⁰. Em termos de processos penais, o Supremo Tribunal referiu um aumento geral dos processos pendentes em 2020⁷¹, sobretudo na instância mais elevada, o que confirma uma necessidade urgente de medidas para aumentar a eficiência, em especial, na fase de recurso⁷². Além disso, foi comunicado que metade dos julgamentos de processos ordinários nos tribunais de primeira instância termina numa absolvição⁷³. A Itália continua sob a supervisão reforçada do Comité de Ministros do Conselho da Europa também no que se refere à duração dos processos em matéria penal⁷⁴.

Os projetos de lei relativos à resolução dos problemas de eficiência continuam em discussão no Parlamento⁷⁵. O Governo apresentou alterações ao projeto de lei que visa ganhos de eficiência nos processos civis⁷⁶. Estas alterações incluem, entre outras, um aumento da resolução alternativa de litígios⁷⁷, arbitragem, negociação assistida, uma maior

⁶⁵ Relatório do Primeiro Presidente do Supremo Tribunal de Cassação de 2021: no final de 2020, está pendente no Supremo Tribunal de Cassação um total de 120 473 processos civis, incluindo 53 482 processos fiscais.

⁶⁶ Relatório do Primeiro Presidente do Supremo Tribunal de Cassação de 2021: em 2020, 45,6 % das decisões dos tribunais fiscais objeto de recurso ao Supremo Tribunal resultaram em anulação, em comparação com 17,2 % de anulações de todas as decisões objeto de recurso ao Supremo Tribunal.

⁶⁷ Relatório do Primeiro Presidente do Supremo Tribunal de Cassação de 2021: em 2020, 24,7 % de todos os processos civis de recurso enviados para o Supremo Tribunal foram declarados inadmissíveis, em comparação com 18,7 % em 2019 (Tribunal de Cassação, Anuário estatístico de 2020 e 2019).

⁶⁸ Gráficos 9 e 10 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021; ver também CEPEJ (2021), Estudo sobre o funcionamento dos sistemas judiciais nos Estados-Membros da UE, que comunicou uma diminuição do tempo de resolução em 2019 de 7,7 % em primeira instância, 3,4 % em segunda instância e 12,3 % na instância mais elevada. No que se refere aos dados de 2020: contributo do Conselho de Estado para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito (667 dias em primeira instância em 2020 face a 820 dias em 2019; 862 dias na instância mais elevada em 2020 face a 821 dias em 2019).

⁶⁹ Contributo do Conselho de Estado para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito e informações recebidas do Conselho de Estado no contexto da visita a Itália (113 dias em primeira instância e 182 dias na instância mais elevada, em 2020). O mesmo se aplica aos processos eleitorais (de 3 a 211 dias em primeira instância e de 3 a 201 dias em segunda instância em 2020).

⁷⁰ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo à Itália, p. 7, nota de rodapé 63. O *grupo Abenavoli* será apreciado pelo Comité de Ministros antes do final do ano.

⁷¹ Relatório do Primeiro Presidente do Supremo Tribunal de Cassação de 2021, p. 25.

⁷² Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Itália, p. 7

⁷³ Relatório do Primeiro Presidente do Supremo Tribunal de Cassação de 2021: 50,5 % dos julgamentos de processos ordinários nos tribunais de primeira instância e 69,7 % dos processos de oposição a sentenças de condenação terminam em absolvições.

⁷⁴ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo à Itália, p. 7, nota de rodapé 68. Ver também Conselho da Europa, Supervisão da execução dos acórdãos do Tribunal de Justiça Europeu, Decisão do Comité de Ministros CM/Del/Dec(2021)1406/H46-15, de 9 de junho de 2021, e CM/Notes/1406/H46-15.

⁷⁵ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Itália, p. 8

⁷⁶ Alterações do projeto de lei relativo ao processo civil, apresentado ao Parlamento em 16 de junho de 2021. Estas alterações foram anunciadas no Plano Nacional de Recuperação e Resiliência (PNRR). Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Itália.

⁷⁷ Uma das alterações visa estabelecer a obrigatoriedade de resolução extrajudicial. Deve notar-se, a este respeito, que os requisitos obrigatórios de utilizar a RAL, antes de ir a tribunal, podem suscitar preocupações quanto à sua compatibilidade com o direito a vias de recurso efetivas perante um tribunal, consagrado na

atenção à fase preparatória e introdutória do processo, uma digitalização reforçada através de audiências remotas, uma revisão dos filtros de admissibilidade em sede de recurso, simplificação do procedimento de recurso e reorganização do gabinete do julgamento. No domínio da justiça penal, as medidas previstas⁷⁸ podem incluir, entre outras, uma melhoria do sistema de notificação, um acesso alargado a procedimentos especiais (por exemplo, sentenças negociadas), uma intervenção mais ampla do juiz na fase de inquérito, um acesso seletivo aos procedimentos de recurso, uma redução da sobrecriminalização e das novidades em matéria de sanções penais, bem como a justiça restaurativa com foco nas vítimas⁷⁹. Além disso, podem ser introduzidas alterações específicas pelo Governo para o Gabinete do Julgamento a fim de aumentar a eficiência. É provável que o projeto de reforma relativo ao CSM e a outros aspetos do sistema judicial inclua ainda disposições para apoiar e facilitar ganhos de eficiência (por exemplo, a obrigação de os magistrados em funções de gestão abrangerem um determinado horizonte temporal para garantir um planeamento adequado do gabinete)⁸⁰.

II. COMBATE À CORRUPÇÃO

A Autoridade Nacional Anticorrupção é a principal entidade responsável pela prevenção da corrupção na administração pública que fiscaliza a adoção dos planos trienais anticorrupção. A Unidade de Luta contra a Corrupção da Polícia Fiscal é responsável pela investigação e pela prevenção da corrupção enquanto autoridade especializada de aplicação da lei. Enquanto autoridade independente no Banco de Itália, a Unidade de Informação Financeira presta apoio à procuradoria-geral competente e coopera com a Polícia Fiscal, enquanto autoridade competente para receber relatórios sobre transações financeiras suspeitas.

A perceção de especialistas e quadros empresariais é de que os níveis de corrupção no setor público permanecem relativamente elevados. No Índice de Perceção da Corrupção de 2020 da Transparência Internacional, a Itália obteve a pontuação de 53/100, ocupando a 15.^a posição na União Europeia e a 52.^a a nível mundial⁸¹. Esta perceção aumentou significativamente⁸² nos últimos cinco anos⁸³.

Carta dos Direitos Fundamentais da UE; Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de março de 2010 no processo C-317/08, Rosalba Alassini/Telecom Italia SpA (ECLI:EU:C:2010:146).

⁷⁸ Anunciado no PNRR. Além disso, a comissão técnica criada pelo Ministério da Justiça em 16 de março de 2021 para avaliar o projeto de lei relativo ao processo penal, entregou o seu relatório em 24 de maio de 2021.

⁷⁹ Em 8 de julho de 2021, o Conselho de Ministros aprovou o texto da reforma a apresentar ao Parlamento, incluindo uma nova proposta do período de prescrição.

⁸⁰ Decreto Ministerial, de 26 de março de 2021, que institui uma comissão técnica para a preparação de alterações para a reforma do sistema judicial e a criação e funcionamento do Conselho Superior da Magistratura.

⁸¹ Transparência Internacional, Índice de Perceção da Corrupção 2020 (2021), p. 2-3. O nível de perceção da corrupção é categorizado da seguinte forma: baixo (a perceção de especialistas e quadros empresariais sobre o nível de corrupção no setor público regista uma pontuação superior a 79); relativamente baixo (pontuação entre 79-60), relativamente elevado (pontuação entre 59-50) e elevado (pontuação inferior a 50).

⁸² Em 2015, a pontuação foi de 44 e, em 2020, de 53. Considera-se que o nível de corrupção aumenta/diminui significativamente quando há uma variação da pontuação superior a 5 pontos, que melhora/piora quando a pontuação varia entre 4 e 5 pontos e que se mantém relativamente estável quando varia entre 1 e 3 pontos nos últimos cinco anos.

⁸³ Os dados do Eurobarómetro sobre a perceção da corrupção e a experiência dos cidadãos e das empresas registados no ano transato são atualizados de dois em dois anos. O conjunto de dados mais recente é o Eurobarómetro Especial n.º 502 (2020) e o Eurobarómetro Flash n.º 482 (2019).

A Itália dispõe de um Plano Nacional Anticorrupção para o período 2019-2021. O organismo central de coordenação do plano⁸⁴ é a Autoridade Nacional Anticorrupção. O plano, que corresponde à estratégia global de prevenção da corrupção na administração pública, estabelece os principais objetivos da política de prevenção da corrupção, que são atualizados anualmente. Os temas centrais da atualização de 2021 do plano incidem sobre os contratos públicos, bem como sobre o papel e função dos agentes locais de combate à corrupção, que existem como pontos focais em todas as administrações locais⁸⁵. De acordo com a Autoridade Anticorrupção, estas duas questões serão também os principais tópicos do próximo plano trienal para além de 2021⁸⁶. O Plano Nacional Anticorrupção presta apoio às administrações públicas na conceção e execução dos seus planos de ação trienais específicos das entidades⁸⁷, com uma orientação atual para os contratos públicos e a atenuação do risco de corrupção. Existe um sistema de acompanhamento que, na opinião das principais partes interessadas, funciona bem⁸⁸. Em novembro de 2020, a Autoridade Anticorrupção lançou uma avaliação para determinar o grau de execução destes planos locais adotados pelas administrações públicas⁸⁹.

Entraram em vigor alterações legislativas destinadas a reprimir a corrupção e os crimes relacionados com a corrupção de uma forma mais coerente. Nomeadamente, as alterações⁹⁰ do Código Penal introduziram sanções mais severas em caso de fraude⁹¹ e

⁸⁴ O Plano Nacional Anticorrupção foi estabelecido como a principal lei de combate à corrupção em Itália pela Lei n.º 190, de 6 de novembro de 2012, relativa à prevenção e repressão da corrupção nas administrações públicas, *Jornal Oficial da República Italiana*, série geral n.º 265, de 13 de novembro de 2012. O plano mais recente abrange o período de 2019-2021, *Autoridade Italiana Anticorrupção*, Plano Nacional Anticorrupção, Resolução n.º 1064, de 13 de novembro de 2019.

⁸⁵ Compete aos agentes de combate à corrupção elaborar e acompanhar os planos locais anticorrupção ao longo do período de três anos. Informações recebidas no contexto da visita a Itália.

⁸⁶ Informações recebidas da Autoridade Nacional Anticorrupção no contexto da visita a Itália.

⁸⁷ Cada ministério e cada governo e município ou entidade locais elaboram e aplicam os seus próprios planos locais. O referido plano auxilia, nomeadamente, essas entidades a estabelecer regras para a nomeação do responsável pela prevenção da corrupção nas entidades públicas interessadas pertinentes, bem como a especificar as funções das entidades públicas na avaliação e gestão dos riscos de corrupção, aumentando a transparência na administração e apoiando os denunciantes, e no acompanhamento dos processos de privatização. O plano também estabelece regras para a elaboração de planos anticorrupção trienais nas áreas mais expostas à corrupção, como a saúde.

⁸⁸ Informações recebidas da Transparência Internacional no contexto da visita a Itália.

⁸⁹ A Autoridade Italiana Anticorrupção concebeu e colocou em prática uma plataforma eletrónica para que as administrações enviem à ANAC dados e o relatório anual do responsável pela prevenção da corrupção e pela transparência da administração específica. Na avaliação anterior, foi avaliada uma amostra de 536 administrações públicas em relação ao nível geral de execução dos planos locais trienais, conforme estabelecido pelo Plano Nacional Anticorrupção de 2016. A maioria das administrações (cerca de 87 %) realizou análises inadequadas para avaliar o risco de corrupção na respetiva entidade. Em particular, 27,1 % das administrações tinham descurado a análise do contexto socioeconómico. Em comparação com as avaliações anteriores, a capacidade geral para realizar avaliações de risco aumentou, ainda assim, em todo o país.

⁹⁰ O Decreto Legislativo n.º 75, de 14 de julho de 2020, que entrou em vigor em 30 de julho de 2020, alterou um vasto conjunto de atos legislativos, incluindo o Código Penal, o Decreto Legislativo n.º 74 de 2000 (relativo a infrações fiscais), o Decreto Presidencial 43/1973 e o Decreto Legislativo 8/2016 (em matéria aduaneira) e o Decreto Legislativo 231/2001 (relativo à responsabilidade das entidades por contraordenações resultantes de uma infração penal).

⁹¹ As alterações introduzidas no Código Penal incluem: um caso agravado de peculato por aproveitamento de um erro de outra pessoa (artigo 316.º); recebimento indevido de fundos em detrimento do Estado (artigo 316.º-ter); incentivos indevidos com vista à oferta ou à promessa de vantagens (artigo 319.º-quarto C.C.), caso o ato seja prejudicial aos interesses financeiros da União Europeia e o prejuízo ou o lucro exceda 100 000 EUR. Foi introduzida uma sentença máxima de quatro anos de prisão (em lugar dos três anos

alargaram o âmbito pessoal no caso da corrupção internacional⁹². Além disso, a legislação relativa aos abusos de poder foi modificada pelo decreto para que abranja exclusivamente violações das regras de conduta previstas na lei (ou em atos com força de lei), a fim de reduzir o nível de discricionariedade anteriormente previsto⁹³.

A cooperação entre as instituições de combate à corrupção funciona bem, sobretudo no contexto da criminalidade organizada. A cooperação entre a Polícia Fiscal, a Unidade de Informação Financeira, o Ministério Público no Tribunal de Contas, a Direção Nacional Antimáfia e a Autoridade Anticorrupção na deteção de atividades suspeitas tem-se revelado eficaz, nomeadamente no que diz respeito à corrupção em processos de concursos públicos e à ilegalidade na administração pública⁹⁴. Do mesmo modo, a cooperação com os serviços aduaneiros e as agências antimonopólio é considerada útil para detetar a corrupção no contexto mais amplo da criminalidade organizada que se infiltra na economia e na administração pública⁹⁵. De acordo com a polícia fiscal e os procuradores, os recursos e o nível de especialização dos investigadores e dos procuradores, bem como o seu acesso às informações em registos e bases de dados pertinentes, são geralmente suficientes para executarem as suas tarefas na repressão da corrupção. Apesar das importantes alterações legislativas do quadro jurídico adotadas recentemente⁹⁶, o défice de recursos e as limitações em termos de experiência e especialização jurídica afetam a capacidade das autoridades policiais para perseguir e agir judicialmente contra o suborno de funcionários estrangeiros de forma eficaz⁹⁷. Enquanto exportador importante, a Itália passou recentemente de uma fiscalização ativa a moderada em relação ao suborno de funcionários estrangeiros⁹⁸, embora a atenção a esta forma de crime tenha aumentado significativamente em comparação com o verificado há dez anos⁹⁹.

Os esforços de combate à corrupção continuam a ser dificultados por prazos de resolução excessivos, em particular na fase de recurso. Um projeto de lei de março de 2020 para melhorar a eficiência dos julgamentos penais e para agilizar os processos nos Tribunais de Recurso continua em análise na Câmara dos Deputados¹⁰⁰. Tinham sido

anteriores) para as infrações supramencionadas. Contributo de Itália para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 35.

⁹² O artigo 322.º-bis do Código Penal foi alterado a fim de incluir também, entre as pessoas puníveis por atos de corrupção internacional, as que exercem funções ou atividades correspondentes às dos funcionários públicos e das pessoas responsáveis da função pública em países não pertencentes à UE, quando o ato afeta os interesses financeiros da União Europeia.

⁹³ Contributo de Itália para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 36.

⁹⁴ Informações recebidas da Polícia Fiscal/Procuradoria-Geral no Tribunal de Contas/Direção Nacional Antimáfia/Autoridade Anticorrupção no contexto da visita a Itália.

⁹⁵ Ver acima, informações recebidas no contexto da visita a Itália.

⁹⁶ Em 2019, um conjunto de novos atos legislativos alargou os períodos de prescrição e aumentou as sanções por suborno. Ver também OCDE, *Statement of the OECD Working Group on Bribery on Italy's implementation of the Anti-Bribery Convention* (não traduzido para português) (2017).

⁹⁷ Informações recebidas no contexto da visita a Itália.

⁹⁸ No período 2016-2019, foram abertas 23 investigações, instaurados 9 processos e concluídos com aplicação de sanções 4 processos por suborno de funcionários estrangeiros em Itália. Transparência Internacional, *Exportar a Corrupção* (2020), p. 73.

⁹⁹ Informações recebidas do Ministério Público no Supremo Tribunal no contexto da visita a Itália.

¹⁰⁰ Projeto de lei n.º 2435, «Delegação ao Governo sobre a eficácia do julgamento penal e disposições para acelerar os processos judiciais pendentes nos Tribunais de Recurso. A reforma da justiça faz parte do Plano Nacional de Recuperação e Resiliência de Itália, em resposta às recomendações feitas no âmbito do ciclo do Semestre Europeu; ver a Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Itália para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da

previamente registados resultados positivos na contenção da duração dos julgamentos pelos tribunais de primeira instância e pelo Tribunal de Cassação¹⁰¹. Não estão disponíveis estatísticas atualizadas relativas a 2020 sobre as investigações de corrupção pela polícia, bem como sobre processos judiciais e condenações pelos tribunais, prevendo-se que sejam publicadas no decorrer de 2021¹⁰².

As alterações à lei autónoma relativa à denúncia de irregularidades estão na fase legislativa final. Até à sua adoção¹⁰³, a proteção de denunciantes no setor privado permanece limitada, uma vez que se baseia em programas de conformidade voluntários que nem todas as empresas instituíram¹⁰⁴. Na prática, a Autoridade Anticorrupção não tem poderes para receber denúncias de trabalhadores do setor privado ou para emitir sanções¹⁰⁵. A extensão do âmbito de aplicação a todas as empresas com mais de 50 trabalhadores providenciará, por conseguinte, um novo nível de proteção importante para os denunciantes do setor privado. Em junho de 2021, a Autoridade Anticorrupção emitiu um novo conjunto de orientações sobre a denúncia de irregularidades¹⁰⁶.

Uma proposta legislativa relativa a conflitos de interesses dos deputados continua pendente no Parlamento. O projeto de lei¹⁰⁷ apresentado em maio de 2019 alteraria e substituiria na sua quase totalidade as disposições da Lei n.º 215/2004 relativa a conflitos de interesses¹⁰⁸. Foi aprovado pela Comissão dos Assuntos Constitucionais da Câmara dos Deputados em outubro de 2020, com um prazo de entrada em vigor indicativo de 1 de julho de 2021¹⁰⁹. A proposta inclui a introdução de medidas mais rígidas para os membros dos órgãos de governo nacionais, regionais e locais¹¹⁰. A adoção de um Código de Conduta Ética

Itália para 2019, a recomendação específica n.º 4., p. 11, e a Recomendação de Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas da Itália de 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália de 2020, considerando 27; Ver, igualmente, a secção I: Sistema judicial

¹⁰¹ Informações recebidas no contexto da visita a Itália. Ver também o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo à Itália, p. 7. Neste contexto, destaca-se também a reforma que prevê a interrupção dos períodos de prescrição após uma decisão em primeira instância, em conformidade com uma antiga recomendação específica por país no contexto do Semestre Europeu, que entrou em vigor em 2020. Sobre os prazos de resolução, ver também o capítulo I: Sistema judicial, p. 6-7.

¹⁰² Informação recebida da Polícia Fiscal no contexto da visita a Itália.

¹⁰³ As alterações foram aprovadas em segunda leitura em 31 de março de 2021, tendo sido remetidas ao Senado para aprovação final.

¹⁰⁴ Com a adoção da Lei n.º 179/2017, o regulamento relativo à comunicação de irregularidades, aplicável no geral ao setor privado, entrou em vigor em dezembro de 2018. O regime de proteção de denunciantes, previsto na lei, é voluntário e apenas aplicável às empresas em que o empregador tenha adotado um modelo organizativo para a prevenção da criminalidade nos termos do Decreto n.º 231/2001 relativo à responsabilidade penal das empresas. A lei apenas exige às empresas, em que o modelo do Decreto 231 está em vigor, que criem um sistema de comunicação de irregularidades para efeitos de proteção dos autores de denúncias.

¹⁰⁵ Por seu turno e conforme referido no ano transato no Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo à Itália, p. 11, as denúncias à Autoridade Anticorrupção aumentaram significativamente na sequência da revisão do quadro jurídico em 2017.

¹⁰⁶ De acordo com as autoridades italianas, este conjunto de orientações tem em conta os princípios da Diretiva (UE) 2019/1937.

¹⁰⁷ Ver a proposta legislativa n.º 1461, Macina e outros, proposta legislativa de interesse (2018).

¹⁰⁸ Contributo de Itália para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 30.

¹⁰⁹ Informações recebidas no contexto da visita a Itália.

¹¹⁰ A proposta prevê situações adicionais de inelegibilidade para o cargo de senador adjunto, senador e conselheiro regional. Inclui novas regras relativas à inelegibilidade de magistrados, bem como disposições sobre o regime regulamentar a aplicar aos magistrados que sejam candidatos nas eleições. Delega no Governo a responsabilidade de impor uma disciplina mais rigorosa para prevenir conflitos de interesses na administração pública, atribuindo à Autoridade de Luta contra a Corrupção competências específicas de

formalizado ainda não se verificou¹¹¹. Até à entrada em vigor da nova lei, a legislação relativa a conflitos de interesses permanece fragmentada¹¹². Do mesmo modo, a publicação de declarações de património dos membros da Câmara de Deputados e do Senado continua fragmentada e carece de transparência¹¹³.

Não existe nenhuma lei relativa às atividades lobistas junto de membros do Governo, mas foram apresentados ao Parlamento vários projetos de lei. Os projetos de lei¹¹⁴ apresentam o quadro geral para o tratamento dos representantes de interesses com base na experiência com os registos de transparência do Ministério do Desenvolvimento Económico e do Ministério do Trabalho¹¹⁵. Não existe qualquer referência específica à introdução de uma «pegada legislativa», mas o Governo comprometeu-se, no Quarto Plano de Ação Nacional de Governo Aberto, a criar um grupo de trabalho para o desenvolvimento de um registo de transparência nacional unificado, incluindo as agendas públicas de todos os decisores em que sejam divulgadas reuniões com lobistas¹¹⁶. Até à adoção de um registo operacional de lobistas, incluindo uma pegada legislativa, a regulamentação das atividades lobistas em relação ao Governo permanece fragmentada¹¹⁷.

A proposta legislativa sobre conflitos de interesses apresentada em 2020 prevê novas regras em matéria de pós-emprego («portas giratórias»). Em termos do âmbito, a proposta¹¹⁸ abrange deputados ao Parlamento, bem como altos funcionários executivos, mas não inclui funcionários públicos diretamente relacionados com ministros, designadamente os

intervenção e aplicação de sanções e prevendo normas de transparência mais sólidas no que respeita ao quadro jurídico em vigor. A proposta alarga as disposições sobre a intransmissibilidade de cargos (atualmente regida pelo Decreto Legislativo n.º 39/2013) e limita a possibilidade de acumular funções em órgãos de administração e controlo de empresas controladas pelo Estado, bem como o alargamento do âmbito subjetivo de aplicação das regras sobre conflitos de interesses. Ver GRECO, Quarto ciclo de avaliações — segundo relatório de conformidade, Itália, n.ºs 15-19.

¹¹¹ Ver GRECO, Quarto ciclo de avaliações — segundo relatório de conformidade, Itália, n.ºs 10-11, que também recomenda o desenvolvimento de um conjunto de sanções não penais em casos de comportamento contrário à ética.

¹¹² Conforme referido no ano transato no Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo à Itália, p. 11.

¹¹³ Este aspeto também se refere a membros do Governo e a altos funcionários públicos; para mais informações consultar o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo à Itália, p. 11. Isto, apesar do compromisso de Itália para com dados abertos no contexto do G20; ver também os Princípios de Dados Abertos no domínio do combate à corrupção do G20 (2015).

¹¹⁴ De acordo com informações recebidas do Governo, foram apresentados à Câmara e ao Senado nove projetos de lei. Três destes projetos foram enviados à Comissão dos Assuntos Constitucionais. Nomeadamente, os projetos de lei perante o Senado foram apresentados em 2018 e 2019.

¹¹⁵ Informações recebidas da Chancelaria do Gabinete do Presidente no contexto da visita a Itália. No âmbito dos compromissos do Governo italiano ao abrigo do Terceiro Plano de Ação de Governo Aberto, o Ministério do Desenvolvimento Económico e o Ministério do Trabalho adotaram um registo de transparência e um código de conduta em setembro de 2018.

¹¹⁶ Governo italiano, Quarto Plano de Ação Nacional de Governo Aberto (2019-2021), p. 19.

¹¹⁷ A Decisão n.º 208/2017 apenas rege as atividades da Câmara dos Deputados e não do Senado. Em todo o território nacional, a situação permanece fragmentada, não existindo qualquer registo nacional para o Governo. Algumas regiões e municípios deram passos positivos e aplicaram regulamentação (por exemplo, Milão e Roma publicam em linha as reuniões entre as partes interessadas e os decisores públicos no caso de alguns dos respetivos departamentos), mas não existe uma abordagem sistemática ou uniformizada. Ver GRECO, Quarto ciclo de avaliações — Segundo relatório de conformidade, n.ºs 30-37.

¹¹⁸ Câmara dos Deputados, 6 de outubro de 2020, Boletim das Comissões dos Assuntos Constitucionais Parlamentares, do primeiro-ministro e dos Assuntos Internos, «Disposições sobre conflitos de interesses. C. 702 Fiano, C. 1461 Macina e C. 1843 Boccia».

chefes de gabinete. A duração do período de incompatibilidade proposto de um ano ainda está em discussão¹¹⁹.

A Itália proíbe o financiamento público direto a partidos políticos, inclusive para campanhas políticas. Consequentemente, os partidos políticos são obrigados a assegurar o seu próprio financiamento quase exclusivamente mediante contribuições privadas de doadores individuais ou de pessoas jurídicas¹²⁰. Esta obrigação criou uma dependência significativa dos deputados para financiar campanhas políticas com recursos próprios, tornando os políticos mais dependentes de contribuições privadas e mais vulneráveis a influências indevidas¹²¹. Existe um limite relativamente elevado para as contribuições privadas de 100 000 EUR por ano. No entanto, as regras sobre a transparência do financiamento às organizações políticas em vigor desde 2019 obrigam os partidos a publicar dados sobre as contribuições¹²². As contribuições superiores a 500 EUR recebidas, em numerário ou em espécie, devem ser publicadas juntamente com a identidade do doador no prazo de um mês a partir da data em que foram recebidas. O não cumprimento da obrigação de publicação é punível com uma coima de três a cinco vezes o valor da contribuição não comunicada. As contribuições estrangeiras estão proibidas. Existem preocupações quanto às capacidades e recursos dos órgãos de fiscalização e supervisão¹²³. A prática de canalizar as contribuições através de fundações e associações políticas antes de serem transferidas para os partidos políticos pode representar um obstáculo à prestação de contas públicas, uma vez que tais transações são difíceis de identificar e acompanhar¹²⁴.

A pandemia de COVID-19 aumentou significativamente o risco de corrupção e de crimes relacionados com a corrupção cujo objetivo é uma maior infiltração na economia legal da Itália. Segundo a polícia, os criminosos beneficiaram sobretudo com a compra de pequenas empresas privadas, como restaurantes em dificuldades económicas devido à pandemia de COVID-19, e de produtos sanitários, incluindo máscaras faciais, equipamentos

¹¹⁹ Informações recebidas no contexto da visita a Itália. Ver GRECO, Quarto ciclo de avaliações — segundo relatório de conformidade, n.º 28. Nomeadamente, a Autoridade Nacional Anticorrupção, que dispõe de competências para avaliar infrações e impor sanções, tinha exortado o Governo a que melhorasse a legislação sobre portas giratórias; ver Autoridade Italiana Anticorrupção (2020), Lei relativa ao registo n.º 6, de 27 de maio de 2020, sobre a prática das portas giratórias. Até à data, não existem dados disponíveis sobre casos de portas giratórias, uma vez que a Autoridade Anticorrupção ainda está numa fase inicial da avaliação, de acordo com informações recebidas da Autoridade Anticorrupção no contexto da visita a Itália.

¹²⁰ Na sequência de um referendo em 1993 e das medidas resultantes adotadas entre 1993 e 2013, foi proibido o financiamento público direto dos partidos políticos.

¹²¹ Os dados divulgados pela Câmara dos Deputados, que procedeu a um levantamento das contribuições no período de fevereiro a novembro de 2019, indicam que 72,7 % dos fundos atribuídos aos partidos italianos provieram de deputados, 22,9 % de pessoas singulares e 4,9 % de empresas privadas. Ver também Transparência Internacional, *Soldi e politica: cosa ci dicono i dati?* (não traduzido para português) (novembro de 2020).

¹²² Lei n.º 3/2019. Não existe um registo centralizado, legível por máquina. Ver GRECO, Terceiro ciclo de avaliações, segunda adenda ao segundo relatório de conformidade, n.º 37, que recomenda a introdução de uma abordagem coordenada à publicação de informações sobre o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, bem como a garantia de que tais informações sejam disponibilizadas de forma coerente, compreensível e oportuna.

¹²³ Os órgãos de fiscalização incluem a Comissão para a Transparência e Controlo das Demonstrações Financeiras dos Partidos e Movimentos Políticos, o Tribunal de Contas e o Conselho Regional de Garantia Eleitoral.

¹²⁴ Alegadamente, esta prática chamou a atenção dos investigadores e dos procuradores no início de 2020. Em 2019, as contribuições efetuadas a associações de terceiros representaram quase 10 milhões de EUR ou 37 % do volume total do financiamento político. Ver Transparência Internacional, *Debugging Democracy, Open data for political integrity in Europe* (2020) (não traduzido para português), p. 4 e 19-20.

de proteção e aparelhos médicos, que podem servir como um meio de facilitar outros crimes relacionados com corrupção, como o branqueamento de capitais¹²⁵. Além disso, o Decreto-Lei relativo a medidas de simplificação administrativa e digitalização, adotado em julho de 2020, também introduziu um regime especial de adjudicação de contratos públicos¹²⁶. As medidas centram-se em procedimentos rápidos e de ajuste direto sem concorrência oficial¹²⁷, em procedimentos de adjudicação simplificados e em sanções para quem suspender ou retardar a adjudicação e execução de obras públicas, que comportam, todos eles, o risco de facilitar a corrupção¹²⁸. A Autoridade Anticorrupção atualizou a sua base de dados sobre contratos públicos em setembro de 2020 e apresentou, em dezembro de 2020, novos indicadores de risco de corrupção no setor dos contratos públicos¹²⁹.

III. O PLURALISMO E A LIBERDADE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

A liberdade de expressão e informação, a liberdade de imprensa e o princípio de transparência do financiamento dos meios de comunicação estão consagrados na Constituição italiana¹³⁰. O direito derivado estabelece um quadro sólido orientado para garantir o pluralismo dos meios de comunicação no país, enquanto a entidade reguladora independente dos meios de comunicação convergentes, a Autoridade de Garantia para as Comunicações (AGCOM), está instituída na lei. A sanção penal por difamação, que pode ir até um ano de prisão, está atualmente a ser reapreciada pela legislatura, enquanto se aguarda legislação para transpor a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual. Os jornalistas devem estar inscritos na Ordem dos Jornalistas, que prevê a autonomia da profissão.

¹²⁵ Informação recebida da Polícia Fiscal no contexto da visita a Itália. Informações recebidas no contexto da visita a Itália.

¹²⁶ Decreto-Lei n.º 76/2020.

¹²⁷ As medidas aumentam o limite máximo dos ajustes diretos de 40 000 EUR para 150 000 EUR, a fim de simplificar os procedimentos relativos a contratos de empreitada, e de 40 000 EUR para 75 000 EUR no caso de serviços e fornecimentos.

¹²⁸ A Autoridade Anticorrupção salientou que a opção de derrogar «qualquer disposição do direito que não seja o direito penal» afigura-se como desproporcional ao objetivo de incentivar os investimentos públicos e de fazer face às repercussões económicas negativas relacionadas com a COVID-19; ver Autoridade Anticorrupção, «Análise dos artigos do Decreto-Lei de 16 de julho de 2020» (*Esame e commento degli articoli del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» in tema di contratti pubblici, trasparenza e anticorruzione*) (2020). Além disso, em abril de 2020, a fim de responder à emergência relacionada com a pandemia de COVID-19, a Autoridade Nacional Italiana Anticorrupção emitiu um manual com uma visão geral sistemática das disposições de direito nacional pertinentes para acelerar e simplificar os processos de concurso.

¹²⁹ A base de dados inclui informações sobre 51,9 milhões de processos de contratação pública, 38 500 autoridades adjudicantes e 234 000 proponentes. Ver dados publicados no sítio Web da Autoridade de Luta contra a Corrupção. Os dados, que, anteriormente, eram menos acessíveis ou obrigavam a extrações específicas (por exemplo, sobre subcontratos, alterações na execução de obras ou listas de empresas qualificadas para executar determinadas categorias de obras), são agora sistematicamente disponibilizados no sítio Web da Autoridade, incluindo também estatísticas descritivas. Um documento de trabalho da Autoridade apresenta um novo índice de risco de corrupção, cujos indicadores assentam nos dados da Base de Dados Nacional de Contratos Públicos, para medir os riscos de corrupção a nível local e promover a transparência na contratação pública. Ver Autoridade Anticorrupção, «Análise de dados e construção de indicadores de risco de corrupção para a Base de Dados Nacional de Contratos Públicos», documento de trabalho n.º 5 (2020), <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/Collana%20scientifica%20Autorita/Collana%20scientifica%20Anac%20-%20Matteo%20Tro%20C3%83%20ACa%20WP%20n.5.pdf>

¹³⁰ Constituição de Itália, artigo 21.º. A Itália mantém a sua classificação relativamente baixa, na 41.ª posição a nível mundial, no Índice Mundial da Liberdade de Imprensa 2021 da Repórteres sem Fronteiras (e a 20.ª na UE) devido ao número significativo de jornalistas que vivem sob proteção policial.

A entidade reguladora dos serviços de comunicação audiovisual, a AGCOM, continua a funcionar de forma independente e eficaz. Em novembro de 2020, o Observatório do Jornalismo da AGCOM publicou um relatório relacionado, entre outras questões, com a profissão jornalística durante a pandemia de COVID-19¹³¹ e os inúmeros desafios que os jornalistas enfrentaram antes e durante a pandemia. Documenta a deterioração das condições de trabalho, o aumento do trabalho independente e de outro tipo de trabalho precário, bem como a falta de conhecimentos especializados dos jornalistas, em especial sobre assuntos relacionados com a COVID-19¹³².

O Governo concedeu apoio financeiro ao setor dos meios de comunicação para atenuar o impacto da pandemia de COVID-19. Em 2021, o Governo italiano introduziu uma série de medidas económicas para atenuar o impacto da pandemia de COVID-19, que incluíram determinadas medidas específicas dos meios de comunicação, nomeadamente um crédito fiscal para despesas de publicidade; um crédito fiscal para quiosques; um crédito fiscal para investimentos tecnológicos em meios de comunicação digital e um crédito fiscal para aquisições de papel¹³³. O Parlamento aprovou também o diferimento dos cortes orçamentais previstos no Fundo para o pluralismo da informação¹³⁴. O acesso a este fundo baseia-se num conjunto de critérios objetivos, ou seja, apenas os jornais publicados por cooperativas de jornalistas, as publicações sem fins lucrativos e as publicações destinadas às minorias linguísticas, são elegíveis para apoio público. O Tribunal Constitucional considerou que, numa área tão fundamental, é necessário um quadro regulamentar transparente, ao passo que a atribuição de recursos deve basear-se em critérios claros e objetivos¹³⁵.

A independência política dos meios de comunicação italianos continua a constituir uma preocupação na ausência de legislação eficaz que regule os conflitos de interesses. Continuam pendentes no Parlamento projetos de reforma, apesar do facto de a questão permanecer um tópico político fundamental no país¹³⁶. Embora os principais jornais de Itália não sejam direta ou indiretamente detidos por políticos ou partidos políticos, as linhas editoriais refletem a forte polarização da situação política italiana. Por estas razões, o MPM 2021 considera a independência política em geral e a autonomia editorial em particular como de médio risco¹³⁷. Em Itália, observamos elevados níveis de concentração em todos os subsectores dos meios de comunicação noticiosos¹³⁸.

¹³¹ Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), *Osservatorio sul Giornalismo III edizione - La professione alla prova dell'emergenza Covid-19 - documento di consultazione pubblica*, novembro de 2020.

¹³² As ONG consultadas durante a visita ao país confirmaram que o trabalho precário se tornou um problema real que afeta a profissão e que as perspetivas económicas do setor se haviam deteriorado gravemente antes da pandemia de COVID-19.

¹³³ Lei 27/2020 e Lei do Orçamento 178/2020.

¹³⁴ Departamento de Informação e Publicação, *Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione*.

¹³⁵ Tribunal Constitucional, Decisão 206/2019 (ECLI:IT:COST:2019:206).

¹³⁶ Alterações à Lei 215/2004 conhecida como a «Legge Frattini».

¹³⁷ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 15-16.

¹³⁸ Ver o MPM 2021, p. 12, quanto às partes de mercado dos principais intervenientes em diferentes subsectores dos meios de comunicação noticiosos. A legislação italiana estabelece limites à quota de mercado de cada mercado dos meios de comunicação (limite técnico) e do mercado dos meios de comunicação em geral (limite económico). Até à data, a AGCOM não estabeleceu quaisquer violações do limite técnico (MPM 2021, p. 13). A falta de dados e métricas uniformizados e comparáveis sobre as audiências dos meios de comunicação digital constitui um problema (MPM 2021, p. 21).

Foram referidos problemas que inibem o acesso efetivo à informação. A Lei da Liberdade de Informação (FOIA)¹³⁹ de Itália regulamenta o «acesso cívico» a dados e documentos na posse da administração pública. O MPM 2021 refere relatórios independentes que indicam que as justificações apresentadas pelas autoridades para recusar o acesso à informação são, ocasionalmente, vagas e não claramente fundamentadas nas isenções previstas na lei. Durante a pandemia de COVID-19, a suspensão do regime da FOIA entre 28 de fevereiro e 15 de abril de 2020 foi justificada com base em motivos operacionais e não em motivos de proteção da saúde pública¹⁴⁰.

A legislação em matéria de difamação não foi alterada e continua a ser objeto de escrutínio parlamentar. No entanto, à luz dos pronunciamentos do Tribunal Constitucional sobre a matéria¹⁴¹, descritos em pormenor no relatório de 2020 sobre o Estado de direito¹⁴² e bem acolhidos pelas organizações de defesa da liberdade de imprensa, o MPM 2021 baixou o nível de risco para este indicador específico¹⁴³. Em 22 de junho de 2021, o Tribunal Constitucional considerou o artigo 13.º da Lei de imprensa — na medida em que prevê a pena de prisão para a difamação pela imprensa — inconstitucional e incompatível com o artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos¹⁴⁴.

Os ataques físicos, ameaças de morte e outras formas de intimidação contra jornalistas continuam a suscitar preocupação. Desde o último relatório sobre o Estado de direito foram registados oito alertas relativos a Itália na plataforma do Conselho da Europa para a promoção da proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas¹⁴⁵. Incluíram ataques de fogo posto, ataques físicos, casos de intimidação grave e ameaças em linha enviadas ao presidente da Associação de Imprensa Italiana. Um dos alertas, com data de abril de 2021, refere-se à alegada escuta telefónica de pelo menos 15 jornalistas a trabalhar sobre questões de migração no âmbito de uma investigação do Ministério Público sobre as relações entre ONG e os traficantes. As associações europeias e italianas que representam jornalistas descreveram este caso como muito grave e como uma «violação massiva da confidencialidade das fontes dos jornalistas»¹⁴⁶. Apesar dos repetidos pedidos da Associação de Imprensa Italiana, a proteção das fontes jornalísticas e a lei-quadro relativa ao sigilo profissional dos jornalistas continuam a ser inadequadas¹⁴⁷. Consequentemente, o MPM mais uma vez classifica o indicador sobre a profissão, as normas e a proteção dos jornalistas como de risco médio. Tanto o MPM 2021 como várias partes interessadas¹⁴⁸ assinalaram a deterioração das condições de trabalho dos jornalistas, caracterizada por um fosso crescente entre jornalistas contratados e jornalistas independentes, bem como uma redução generalizada do pessoal das redações, como um problema extremamente preocupante¹⁴⁹. O

¹³⁹ Decreto-Lei n.º 97/2016.

¹⁴⁰ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 10.

¹⁴¹ Tribunal Constitucional, Decreto n.º 132/2020.

¹⁴² Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo à Itália, p. 14.

¹⁴³ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 9-1011.

¹⁴⁴ Comunicado de Imprensa Oficial do Tribunal Constitucional Italiano de 22 de junho de 2021, publicado no seu sítio Web.

¹⁴⁵ Conselho da Europa, Plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas, Itália. A Itália respondeu a seis desses alertas.

¹⁴⁶ Conselho da Europa, Plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas.

¹⁴⁷ Contributo da Federação Nacional da Imprensa Italiana para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito e informações recebidas no contexto da visita a Itália.

¹⁴⁸ Contributo da Ossigeno per l'informazione para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito.

¹⁴⁹ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021; p. 10-1, e contributos das partes interessadas referidos nas notas de rodapé 145 e 146.

Centro de Coordenação italiano que trata de atos contra jornalistas, criado em 2017 e considerado uma boa prática a nível da UE, registou um número significativo de atos de intimidação, nomeadamente 163 atos desse tipo em 2020¹⁵⁰ e 63 entre janeiro e março de 2021¹⁵¹.

IV. OUTRAS QUESTÕES INSTITUCIONAIS RELACIONADAS COM O EQUILÍBRIO DE PODERES

A Itália é uma república parlamentar unitária com um Presidente eleito indiretamente¹⁵². O Parlamento é bicameral: é constituído pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, ambos com os mesmos poderes. O direito de iniciativa legislativa é atribuído ao Governo, aos membros do Parlamento, a 50 000 cidadãos, ao Conselho Nacional da Economia e do Trabalho¹⁵³ e ao Conselho Regional. Vários provedores de justiça regionais são responsáveis por salvaguardar as liberdades e os direitos das pessoas¹⁵⁴. A Comissão Interministerial para os Direitos Humanos (CIDU) interage com a sociedade civil, o meio académico e todas as partes interessadas pertinentes para promover e proteger os direitos humanos.

São regularmente utilizadas avaliações de impacto regulamentar *ex ante*, embora as consultas públicas e as avaliações de impacto regulamentar *ex post* continuem a ser limitadas¹⁵⁵. O Decreto do presidente do Conselho de Ministros n.º 169/2017 exige que todas as administrações públicas publiquem, com uma antecedência de seis meses, as informações sobre cada iniciativa regulamentar. Não obstante, não foram implementados os procedimentos normalizados de análise das partes interessadas¹⁵⁶. A maior utilização de ferramentas digitais para consultas públicas melhorou ligeiramente a eficácia do processo. Têm sido, em particular, experimentadas ferramentas inovadoras e interativas que permitem uma maior participação¹⁵⁷ dos utilizadores através da utilização de plataformas¹⁵⁸. Em alguns casos, os utilizadores também recebem retorno de informação da parte da administração pública¹⁵⁹. No entanto, as consultas são realizadas principalmente por meio de técnicas tradicionais¹⁶⁰. As avaliações de impacto *ex ante* são utilizadas regularmente e já começaram

¹⁵⁰ Representando um aumento de 87 % em relação a 2019.

¹⁵¹ Ministério do Interior — Departamento de Segurança Pública, Direção Central da Polícia Judiciária, Atos Intimidatórios perpetrados contra jornalistas, 2020.

¹⁵² O presidente é eleito pelo Parlamento, reunido em sessão conjunta, com 58 eleitores regionais.

¹⁵³ Ao Conselho Nacional da Economia e do Trabalho também é atribuído o direito de iniciativa legislativa no domínio económico e social.

¹⁵⁴ Para mais informações, consultar o sítio Web do provedor de Justiça da Toscana: <http://www.difensorecivicotoscana.it>.

¹⁵⁵ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Itália, p. 16.

¹⁵⁶ Contributo do Departamento da Administração Pública e do Departamento de Reformas Institucionais para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito.

¹⁵⁷ Os utilizadores podem comentar um projeto de documento e exibir os contributos de outros participantes.

¹⁵⁸ Comparadas com sítios Web específicos, as plataformas digitais aumentam substancialmente a participação simultânea e interativa dos utilizadores nos convites à apresentação de propostas e ideias e a nível de comentários de texto.

¹⁵⁹ Por exemplo, no que respeita especificamente às consultas realizadas na plataforma «ParteciPa», em cinco casos foram publicados relatórios finais sobre o processo de consulta. Os relatórios finais contêm informações sobre os resultados das iniciativas (por exemplo, o número de respondentes, o conteúdo das suas observações e, em alguns casos, as respostas das administrações públicas sobre a sua aceitação).

¹⁶⁰ Nomeadamente, anúncio e observações por correio eletrónico ou baseadas em formulários (cerca de 60 %) ou questionários em linha (cerca de 20 %). Menos frequente é a utilização de técnicas mais inovadoras, como fóruns em linha (cerca de 15 %) e ferramentas de comentário de texto em linha (cerca de 5 %). Ver também a Plataforma «Consultazione» para consultas públicas.

a ser utilizadas avaliações *ex post*. Em 2020, em particular, foram realizadas avaliações *ex post* dos atos identificados nos planos bienais de 2019¹⁶¹.

O regime de situação de emergência relacionado com a pandemia de COVID-19 ainda está em vigor, devendo ser criada uma nova comissão parlamentar para reforçar o papel do Parlamento em situações de emergência. Em abril de 2021, o Governo prorrogou o regime de situação de emergência até 31 de julho de 2021, adotando ao mesmo tempo medidas para reduzir progressivamente as restrições¹⁶². O Governo continuou a adotar medidas para fazer face à situação de pandemia através de decretos-lei¹⁶³, que entram em vigor de imediato e são posteriormente convertidos em lei pelo Parlamento¹⁶⁴. O presidente do Conselho de Ministros também pode adotar diretamente medidas de emergência, que assumem a forma de decreto do presidente do Conselho de Ministros. Nestes casos, antes da adoção, o Governo tem de apresentar o teor e os objetivos principais do decreto ao Parlamento. Nos casos em que esta apresentação não seja possível por motivos de urgência, é efetuada uma comunicação de seguimento às Câmaras, em geral, de 15 em 15 dias¹⁶⁵. Devido à pandemia de COVID-19, nos primeiros meses do regime de situação de emergência, o Parlamento decidiu examinar apenas os atos urgentes e qualquer assunto associado à emergência sanitária. Os trabalhos ordinários foram retomados em maio de 2020. A fim de assegurar um papel central para o Parlamento durante a pandemia de COVID-19 e, de forma mais geral, durante situações de emergência, o Senado propôs a criação de uma Comissão bicameral especial¹⁶⁶ a consultar sobre qualquer ato do Governo relacionado com a emergência pandémica. Esta Comissão, que ainda não foi criada, teria uma função consultiva e atuaria como elo de ligação com as entidades locais¹⁶⁷. Algumas medidas adotadas por decreto do presidente do Conselho de Ministros foram contestadas em tribunais administrativos, que tiveram de apreciar a sua proporcionalidade no que diz respeito à limitação dos direitos fundamentais¹⁶⁸. A disposição relativa à suspensão do período de prescrição foi contestada perante o Tribunal Constitucional¹⁶⁹, que não identificou qualquer risco de abuso do poder legislativo¹⁷⁰.

¹⁶¹ Até à data, foram realizadas quatro avaliações *ex post*, uma em 2020 e três no primeiro trimestre de 2021.

¹⁶² Decreto-Lei n.º 65, de 18 de maio de 2021.

¹⁶³ Entre 25 de fevereiro de 2020 e 31 de março de 2021, foram adotados 49 decretos-lei.

¹⁶⁴ Entre 25 de fevereiro de 2020 e 31 de março de 2021, foram adotadas 69 leis e 51 decretos legislativos. Os decretos-lei são atos do Governo com valor de legislação adotados em caso de emergência, que têm de ser convertidos em leis pelo Parlamento num prazo de 60 dias, caso contrário, deixam de produzir efeitos.

¹⁶⁵ O Ministério da Saúde comunica semanalmente ao Parlamento os resultados do acompanhamento dos dados epidemiológicos. Os decretos adotados pelo presidente do Conselho de Ministros devem ser comunicados às Câmaras no dia seguinte ao da sua publicação nos termos do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 19 de 2020.

¹⁶⁶ A Comissão Parlamentar sobre a emergência epidemiológica da COVID-19 é composta por dez membros do Senado e dez membros da Câmara dos Deputados.

¹⁶⁷ Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Il 'Governo in Parlamento' in tempo di pandemia, Una proposta della Commissione Affari costituzionali del Senato* (não traduzido para português), abril de 2021.

¹⁶⁸ Por exemplo, um número considerável relacionou-se com a utilização de máscaras nas escolas e dados científicos sobre o nível suficiente de oxigénio (Conselho de Estado, Decreto n.º 1804 de 2 de abril de 2021). Outros referem-se ao ensino a distância (Conselho de Estado, terceira sessão, Decreto n.º 1832 de 7 de abril de 2021, Pres. Est. Frattini).

¹⁶⁹ Ver também o relatório de 2020 sobre o Estado de direito, capítulo relativo a Itália, p. 15.

¹⁷⁰ O Tribunal Constitucional, no seu acórdão n.º 278/2020, observou que a curta duração era compatível com a duração razoável do julgamento e a medida foi justificada com base no objetivo de proteção da saúde pública.

Não se verificou qualquer progresso relativamente à criação de uma instituição independente de direitos humanos¹⁷¹. A criação de uma instituição nacional independente de direitos humanos (INDH) continua a ser debatida¹⁷². Em outubro de 2020, o Parlamento fundiu as duas propostas originais para a criação de uma INDH, apresentadas em 2018, numa única proposta. O novo texto está atualmente em discussão na Comissão para a promoção e proteção dos direitos fundamentais da Câmara dos Deputados¹⁷³. A proposta estabeleceria uma INDH em conformidade com os Princípios de Paris e as recomendações das Nações Unidas.

O espaço cívico continua a enfrentar desafios, mas foram melhorados alguns aspetos da legislação relativa às organizações da sociedade civil que se ocupam dos migrantes. Em outubro de 2020, foram introduzidas algumas melhorias na legislação relativa às organizações da sociedade civil que se ocupam dos migrantes¹⁷⁴, em particular as disposições¹⁷⁵ que regem as atividades das OSC que realizam operações de busca e salvamento no mar¹⁷⁶. Apesar da pandemia, a cooperação com organizações da sociedade civil foi reforçada¹⁷⁷. No entanto, foram suscitadas preocupações relacionadas com a complexidade do processo de registo das ONG e os atrasos na aplicação da lei que harmoniza as normas relativas ao setor sem fins lucrativos¹⁷⁸. Apesar das recentes evoluções positivas com a negação de provimento à ação contra um defensor dos direitos humanos¹⁷⁹ ativo no domínio da migração e do asilo, subsistem algumas preocupações nesta área¹⁸⁰. Por outro lado, o espaço cívico continua a ser considerado estrito¹⁸¹.

¹⁷¹ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Itália, p. 16.

¹⁷² Por exemplo, em 25 de janeiro de 2021, a Universidade Bocconi, juntamente com a Agência dos Direitos Fundamentais da UE e a Comissão Interministerial para os Direitos Humanos (CIDU), realizou um webinar sobre a matéria.

¹⁷³ Câmara dos Deputados, trabalho preparatório do projeto de proposta de criação de uma INDH, <https://www.camera.it/leg18/126?tab=4&leg=18&idDocumento=1323&sede=&tipo.>

¹⁷⁴ Na sequência da Conferência das ONG do Conselho da Europa, Participação civil no processo de decisão, Missão de recolha de informações a Itália, maio de 2019.

¹⁷⁵ Decreto-Lei n.º 130, de 21 de outubro de 2020.

¹⁷⁶ A possibilidade de impedir o desembarque nos portos italianos é agora limitada unicamente a razões sólidas de segurança pública ou à violação da legislação de luta contra o tráfico. Além disso, esta lei deixou de permitir a apreensão de uma embarcação em caso de incumprimento da recusa oficial de desembarque. Informações recebidas no contexto da visita a Itália.

¹⁷⁷ A Comissão Interministerial para os Direitos Humanos (CIDU) envolveu a sociedade civil na elaboração do primeiro Plano de Ação Nacional para as Empresas e os Direitos Humanos e do terceiro e quarto Plano de Ação Nacional para as Mulheres, a Paz e a Segurança, nos termos dos quais foi criado um grupo de trabalho aberto 1325; Contributo da Itália para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito; o Fórum de Governo Aberto retoma os seus trabalhos em abril de 2021 para fomentar o diálogo e promover a responsabilidade entre os governos participantes e os cidadãos. Informações recebidas no contexto da visita a Itália.

¹⁷⁸ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Itália, p. 16.

¹⁷⁹ Indeferimento do processo em 19 de maio de 2021 pelo Juiz de Instrução.

¹⁸⁰ Ver o pilar III, p. 16, relativo ao alerta de abril de 2021 sobre o Conselho da Europa, Plataforma para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança de jornalistas, Itália, e relacionado com a investigação criminal realizada pela Procuradoria-Geral de Trapani em 2016, divulgada em 2021, durante a qual foram implementadas escutas telefónicas contra jornalistas e OSC. O Ministério da Justiça iniciou verificações oficiais das atividades da Procuradoria-Geral em abril de 2021.

¹⁸¹ Classificações atribuídas pela CIVICUS, Itália.

Anexo I: Lista das fontes por ordem alfabética*

* A lista de contributos recebidos no contexto da consulta para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito está disponível em: <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>.

Agência dos Direitos Fundamentais (2021), *Contributo da Agência dos Direitos Fundamentais para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito*.

Autoridade Italiana Anticorrupção (2020), *Análise de dados e construção de indicadores de risco de corrupção para a Base de Dados Nacional de Contratos Públicos*, Documento de trabalho n.º 5, (<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/Collana%20scientifica%20Autorita/Collana%20scientifica%20Anac%20-%20Matteo%20Tro%20C3%83%20ACa%20WP%20n.5.pdf>)

Autoridade Italiana Anticorrupção (2020), *Análise dos artigos do Decreto-Lei de 16 de julho de 2020* (<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/DigitalAssets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/ContrattiPubblici/Anac.DL76.2020.pdf>).

Autoridade Italiana Anticorrupção (2020), *Prevenção da corrupção e transparência* (<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/news?id=8e7b24b70a77804261ad277e20798ed6>).

Autoridade Italiana Anticorrupção, Base de dados de contratos públicos (<https://dati.anticorruzione.it/superset/dashboard/appalti/>) (para a análise de dados), (<https://dati.anticorruzione.it/opendata/>) (para a plataforma de dados abertos).

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), *Osservatorio sul Giornalismo III edizione - La professione alla prova dell'emergenza Covid-19 - documento di consultazione pubblica*, (<https://www.agcom.it/documents/10179/20594109/Comunicazione+23-11-2020/b6623771-dbaa-4ccb-baab-9520f87afbc8?version=1.0>)

Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social (2021), *Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021 — Relatório sobre a Itália* (ligação a incluir quando disponível).

CEPEJ (2020), *Estudo sobre o funcionamento dos sistemas judiciais nos Estados-Membros da UE*.

CIVICUS, Monitor de acompanhamento do espaço cívico — Itália (<https://monitor.civicus.org/country/italy/>)

Comissão Europeia (2020), *Recomendação de Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas da Itália de 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália de 2020* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1591720698631&uri=CELEX:52020DC0512>)

Comissão Europeia (2020), *Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Situação na União Europeia*.

Comissão Europeia (2021), *Painel de Avaliação da Justiça na UE*.

Conselho Consultivo de Juízes Europeus (2020), parecer n.º 23, *O papel das associações de juizes no apoio à independência judicial*

Conselho da Europa, plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas, Itália (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/italy>).

Conselho da Europa: Comité de Ministros (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities* (não traduzida para português).

Conselho da Europa: Conferência das OING (2019), *Participação civil no processo de decisão, Missão de recolha de informações a Itália* (<https://rm.coe.int/report-visit-of-the-conference-of-ingos-to-italy-2019/1680981493>).

Conselho da União Europeia (2019), Recomendação do Conselho de 9 de julho de 2019 relativa ao Programa Nacional de Reformas da Itália para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália para 2019 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905\(12\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905(12)&from=PT))

Conselho de Estado (2021), Contributo do Conselho de Estado para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito

Departamento de Assuntos Jurídicos e Legislativos e Departamento de Relações com o Parlamento (2021), *Contributo do Departamento de Assuntos Jurídicos e Legislativos e do Departamento de Relações com o Parlamento para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito*

Direção-Geral da Comunicação (2019), Eurobarómetro Flash n.º 482: *Businesses' attitudes towards corruption in the EU* (não traduzido para português).

Direção-Geral da Comunicação (2020), Eurobarómetro Especial n.º 502: *Corruption* (não traduzido para português).

G20 (2015), *Princípios de Dados Abertos no domínio do combate à corrupção* (<http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>)

Governo italiano (2019-2021), *Quarto Plano de Ação Nacional de Governo Aberto* (<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-English.pdf>)

Governo italiano (2021), *Contributo de Itália para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito*.

Governo italiano, Plataforma «Consultazione» para consultas públicas, (<http://www.consultazione.gov.it/it/>).

Governo italiano, Plataforma «ParteciPa» para consultas públicas (<https://partecipa.gov.it/?locale=en>)

GRECO (2019), *Terceiro ciclo de avaliações — segunda adenda ao segundo relatório de conformidade relativo à Itália sobre incriminações e transparência do financiamentos dos partidos*

GRECO (2021), *Quarto ciclo de avaliações — Segundo relatório de conformidade sobre a prevenção da corrupção na Itália em relação a deputados ao Parlamento, juízes e procuradores*.

La Repubblica (2020), *I Soldi di Change al Governatore: indagine sulla Fondazione di Toti* (não traduzido para português) (https://genova.repubblica.it/cronaca/2020/01/22/news/i_soldi_di_change_al_governatore_indagine_sulla_fondazione_di_toti-246332702/)

Ministério da Justiça (2021), *Contributo do Ministério da Justiça para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito*.

Ministério do Interior: Departamento de Segurança Pública, Direção Central da Polícia Judiciária (2020), *Atos Intimidatórios perpetrados contra jornalistas* (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-03/report_intimidazioni_giornalisti_febbraio_2021.pdf)

OCDE (2017), *Statement of the OECD Working Group on Bribery on Italy's implementation of the Anti-Bribery Convention* (não traduzido para português) (<https://www.oecd.org/corruption/statement-of-the-oecd-working-group-on-bribery-on-italy-implementation-of-the-anti-bribery-convention.htm>)

Presidência Italiana do Conselho de Ministros — Departamento de Informação e Publicação, *Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione* (<https://informazioneeditoria.gov.it/it/approfondimenti-e-normativa/fondo-per-il-pluralismo-e-linnovazione-dellinformazione/>).

Repórteres sem Fronteiras (2021), *Índice Mundial da Liberdade de Imprensa*

Sítio Web do provedor de Justiça da Toscana (<http://www.difensorecivicotoscana.it>)

Transparência Internacional (2020), *Debugging Democracy, Open data for political integrity in Europe* (não traduzido para português)

Transparência Internacional (2020), *Soldi e politica: cosa ci dicono i dati*, (<https://www.transparency.it/informati/blog/soldi-e-politica-cosa-ci-dicono-i-dati>) (não traduzido para português)

Transparência Internacional (2021), *Índice de Percepção da Corrupção de 2020* (<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>)

Anexo II: Visita a Itália

Em abril de 2021, os serviços da Comissão realizaram videoconferências com:

- AGCOM (Autoridade dos Meios de Comunicação)
- Agência Anticorrupção (ANAC)
- Unidade de Luta contra a Corrupção da Polícia Fiscal
- Antigone
- Associação Artigo 21.º
- Associação de Jornalistas Europeus
- Conselho Superior da Magistratura
- Conselho de Estado
- Tribunal de Contas e Procuradoria-Geral no Tribunal de Contas
- Supremo Tribunal de Cassação
- Infonodes
- Libera
- Ministério da Justiça
- Direção Nacional Antimáfia e de Luta contra o Terrorismo (DNAA)
- Associação Nacional dos Magistrados (ANM)
- Ordem dos Advogados Nacional
- Federação Nacional da Imprensa Italiana
- Ossigeno per l'informazione
- Parlamento
- Presidência do Conselho de Ministros
- Ministério Público no Supremo Tribunal de Cassação
- The good lobby
- Transparência Internacional

* A Comissão reuniu ainda com as seguintes organizações em reuniões de concertação:

- Amnistia Internacional
- Centro para os Direitos Reprodutivos
- CIVICUS
- União das Liberdades Cívicas na Europa
- Sociedade Civil Europa
- Conferência das Igrejas Europeias
- EuroCommerce
- Centro Europeu da Legislação sem Fins Lucrativos
- Centro Europeu para a Liberdade de Imprensa e dos Meios de Comunicação Social
- Fórum Cívico Europeu
- Federação Europeia de Jornalistas
- Parceria Europeia para a Democracia
- Fórum Europeu da Juventude
- Front Line Defenders
- Fundação Human Rights House
- Human Rights Watch
- ILGA-Europa
- Comissão Internacional de Juristas
- Federação Internacional dos Direitos Humanos
- Rede Europeia da Federação Internacional para o Planeamento Familiar (IPPF EN)
- Instituto Internacional da Imprensa

- Comité de Helsínquia — Países Baixos
- Instituto de Política Europeia da Sociedade Aberta
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Repórteres sem Fronteiras
- Transparência Internacional — UE