

Audizione del Commissario europeo per la giustizia, Didier Reynders, sulla Relazione sullo Stato di diritto 2021 nell'Unione europea

LE COMPETENZE DEL COMMISSARIO EUROPEO DIDIER REYNDERS

Didier Reynders è Commissario europeo responsabile per la materia “Giustizia”.

Il mandato del commissario Reynders comprende le seguenti attribuzioni:

- garantire il rispetto dello stato di diritto, anche attraverso il **meccanismo europeo per lo Stato di diritto**;
- garantire che le **relazioni annuali** della Commissione siano oggettive e che uno stesso metodo di monitoraggio sia applicato in tutti gli Stati membri;
- prevenire e identificare le **violazioni dello Stato di diritto**, sostenere una tempestiva risoluzione dei problemi e proporre una risposta efficace, proporzionata e in ultima istanza dissuasiva;
- porre l'accento su un'**applicazione più rigorosa delle norme** utilizzando, come base, le sentenze della Corte di giustizia europea sull'impatto delle violazioni dello Stato di diritto sul diritto dell'UE;
- approfondire la cooperazione con le **organizzazioni internazionali**, compreso il **Consiglio d'Europa**;
- assumere un ruolo guida per la **responsabilizzazione e la protezione dei consumatori** e tutelare **i diritti dei cittadini**;
- migliorare la **cooperazione giudiziaria** e lo **scambio di informazioni** tra gli Stati membri e sviluppare l'**area della giustizia**;
- massimizzare il potenziale delle **nuove tecnologie digitali** per migliorare i sistemi giudiziari dell'UE;
- consolidare il ruolo delle politiche in materia di giustizia nella **lotta al terrorismo e all'estremismo** e in tutti i settori dell'Unione della sicurezza;
- fornire sostegno alla **Procura europea**, anche per quanto riguarda l'estensione dei suoi poteri di indagine e azione penale nei casi di terrorismo transfrontaliero;
- garantire la piena attuazione e applicazione del **regolamento generale sulla protezione dei dati** e promuovere l'approccio europeo come **modello globale**;
- contribuire alla legislazione per un approccio coordinato in merito alle implicazioni umane ed etiche dell'**intelligenza artificiale**;
- garantire che il diritto societario contribuisca alla strategia sulle **piccole e medie imprese**.

IL MECCANISMO PER LO STATO DI DIRITTO

IL PRINCIPIO DELLO STATO DI DIRITTO NELL'UE: UN NUOVO CICLO ANNUALE PER TUTELARLO

Il rispetto dello Stato di diritto costituisce, ai sensi dell'articolo del 2 Trattato sull'UE (TUE), uno dei **valori** fondamentali dell'Unione europea. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), al concetto di Stato di diritto sono riconducibili il principio di **legalità**, intesa in particolare quale sottoposizione dei poteri pubblici alla legge e divieto

di **esercizio arbitrario** del **potere esecutivo**, la **certezza del diritto**, il principio del **bilanciamento tra i poteri**, e dunque la garanzia dell'**indipendenza** e dell'**autonomia** dell'ordine **giudiziario**, strettamente connesso allo Stato di diritto, nonché la tutela del **pluralismo sociale**, con particolare riferimento alla libertà e al **pluralismo dei media**.

All'inizio del suo mandato, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha invitato il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri a rafforzare la cooperazione in materia di Stato di diritto tramite l'istituzione di un **nuovo meccanismo europeo**.

Il meccanismo dovrebbe affiancare gli strumenti esistenti di **promozione della Rule of law** all'interno dell'Unione (*Justice scoreboard*, semestre europeo, *Next generation EU*) e integrare i meccanismi di prevenzione e risposta alle carenze e violazioni di tale principio (procedure ex art. 7 TUE; procedure di infrazione). Il nuovo strumento mira a perseguire l'accrescimento della capacità di **prevenire** l'emergere e l'accentuarsi di problemi, la costituzione di un **quadro di riferimento** per il sostegno fornito agli Stati membri in termini di assistenza tecnica e finanziamento in materia di *Rule of law*, e lo stimolo e incoraggiamento alla **cooperazione interistituzionale**.

La Commissione instaura un **dialogo** permanente con le **autorità nazionali** e i **portatori di interessi** volto ad acquisire informazioni sufficienti per redigere **una relazione annuale**, nella quale si dà conto della situazione del rispetto di tale valore fondamentale dell'Unione (ex. art. 2 TUE) a livello dell'UE e nei singoli Stati membri.

Il meccanismo successivamente prevede che alla pubblicazione annuale della Relazione faccia seguito, quale fase di *follow up*, un **dibattito in seno al Consiglio e al Parlamento europeo** e si auspica che lo stesso avvenga anche **nei Parlamenti nazionali** e nella società civile. Il nuovo strumento mira a diffondere un'approfondita consapevolezza delle questioni che interessano lo Stato di diritto e a realizzare un ambiente europeo in grado di prevenire minacce e criticità in grado di comprometterne il rispetto

Il 30 settembre 2020 la Commissione europea ha presentato la prima [Relazione sullo Stato di diritto 2020](#), che sancisce l'avvio del nuovo meccanismo. Sui contenuti della prima relazione hanno influito gli effetti e i problemi derivanti dalla pandemia di COVID - 19.

La relazione è stata esaminata dalle Commissioni I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) della Camera dei deputati. Sulla relazione, il 26 maggio 2021, la Commissione XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati ha approvato un [parere](#).

IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NEL CICLO DI MONITORAGGIO

Nel disegno della Commissione europea è prevista la **partecipazione dei Parlamenti nazionali** in diverse fasi del ciclo, con ciò recependo l'indirizzo del Parlamento europeo (risoluzione 25 ottobre 2016 - [2015/2254 \(INL\)](#)) secondo cui i Parlamenti nazionali avrebbero dovuto svolgere un ruolo fondamentale nella valutazione dei progressi e nel monitoraggio della conformità nell'ambito dei valori comuni dell'Unione sanciti all'articolo 2 TUE.

Il meccanismo declina la partecipazione dei Parlamenti nazionali lungo **tre dimensioni**:

- in primo luogo, i Parlamenti nazionali prendono parte alle **attività consultive** svolte dalla Commissione in fase di redazione della relazione annuale e monitorano la partecipazione degli organismi di area governativa;
- in secondo luogo, i Parlamenti nazionali sono invitati a rendersi promotori del **dialogo a livello nazionale sulle risultanze della relazione** annuale predisposta dalla Commissione, inaugurando dibattiti al loro interno e, perlomeno secondo l'auspicio del Parlamento europeo, adottando risoluzioni sui risultati del ciclo di monitoraggio;
- in terzo luogo, i Parlamenti nazionali sono coinvolti nella fase di *follow up* del meccanismo, tramite un **dibattito interparlamentare promosso dal Parlamento europeo**.

Si ricorda che il 10 novembre 2020 si è svolta in videoconferenza nella sede del Parlamento europeo la riunione interparlamentare sul tema "La prima relazione annuale sullo Stato di diritto della Commissione

europea e il ruolo dei Parlamenti nazionali”, a cui hanno partecipato membri delle competenti Commissioni del Parlamento italiano.

LA RELAZIONE SULLO STATO DI DIRITTO 2021. LA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO NELL'UE

INTRODUZIONE

Con la pubblicazione della [Relazione 2021](#) la Commissione europea ha avviato il **secondo ciclo annuale** sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea. Analogamente al precedente documento, la Relazione 2021 è articolata in **quattro ambiti: sistemi giudiziari; quadro anticorruzione; pluralismo dei media e libertà dei media; altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri.**

La Relazione consiste di due parti: una **parte generale**, volta a individuare temi e tendenze comuni agli Stati membri, specifici problemi occorrenti a livello nazionale ed evoluzioni positive (*o best practices*) apparse in uno o più Stati membri, e 27 capitoli che contengono le **valutazioni specifiche dei singoli Stati membri** (per l'Italia, vedi [SWD\(2021\)716](#)). La Relazione **non contiene** invece **raccomandazioni** indirizzate ai singoli Stati per sanare o prevenire l'esistenza di carenze nel rispetto della *Rule of law*, né produce conseguenze dirette per i Paesi in cui fossero riscontrate violazioni e carenze generalizzate dello Stato di diritto, rimanendo all'uopo destinati i tradizionali strumenti dell'art. 7 TUE e della procedura di infrazione (allorché il mancato rispetto del principio dello Stato di diritto si risolve altresì in una violazione del diritto dell'UE).

A tale riguardo si segnala che il Parlamento europeo, nella **Risoluzione sulla Relazione 2020 ([2021/2025 \(INI\)](#))** approvata il 24 giugno 2021, ha evidenziato la necessità di inserire nella relazione annuale **chiare raccomandazioni** agli Stati sulle sfide individuate e sulle azioni di follow-up richieste, esortando altresì la Commissione a fare un deciso ricorso alle procedure di infrazione, ove opportuno, per evitare passi indietro sullo Stato di diritto nei sistemi giudiziari nazionali.

Lo scorso [15 settembre](#), la Presidente von der Leyen ha annunciato che **dal 2022 le relazioni annuali sullo Stato di diritto conterranno raccomandazioni concrete rivolte agli Stati membri.**

Gli elementi fondamentali su cui verte la valutazione della Commissione sono:

- 1) il sistema giudiziario, con riguardo alle garanzie strutturali della sua **indipendenza** e alla **percezione** della medesima, nonché alla disponibilità di **risorse** umane e finanziarie sufficienti ad assicurarne l'efficienza;

Tale sezione, sviluppata sia nella comunicazione generale sia nei singoli capitoli per Paese, è realizzata, tra l'altro, con il contributo dei risultati del [Justice scoreboard](#), documento annuale recante un **esame comparativo** dei **sistemi giudiziari nazionali** secondo parametri di qualità, indipendenza ed efficienza, sulla cui base la Commissione europea può indirizzare ai Paesi ritenuti più problematici raccomandazioni in materia di giustizia nell'ambito del Semestre europeo di coordinamento di finanza pubblica.

- 2) il quadro anticorruzione, ossia l'esistenza di strumenti nazionali di **prevenzione, accertamento, repressione** e punizione della corruzione, nonché la **percezione** della medesima;
- 3) il pluralismo e la libertà dei media, con riferimento all'**indipendenza** delle **autorità di regolazione**, alla trasparenza della proprietà dei media, all'assenza di pressione politica sugli stessi, nonché alla protezione dei giornalisti da minacce e attacchi;
- 4) le altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri.

Le fonti impiegate dalla Commissione sono tra l'altro: scambi con gli Stati membri; contributi dei portatori di interessi quali organizzazioni nazionali e internazionali della società civile e dei giornalisti; l'**Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali FRA**, soggetti internazionali quali il **Consiglio d'Europa**, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (**OSCE**), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

(OCSE). In particolare, nel 2020 ai fini della consultazione è stata istituita “**una rete di punti di contatto nazionali**” sullo Stato di diritto, attraverso la quale le autorità nazionali degli Stati membri e i soggetti collettivi della società civile hanno potuto sottoporre alla Commissione osservazioni dapprima per iscritto e poi nell’ambito di una visita istituzionale.

Si segnala che anche nella Relazione 2021 la Commissione affronta il tema dei riflessi della pandemia di COVID-19 sullo Stato di diritto. È infatti proseguito il monitoraggio degli sviluppi in tutti gli Stati membri e l’analisi delle misure eccezionali adottate. In particolare, la Commissione ha analizzato i principali **provvedimenti di emergenza** adottati dagli Stati membri, valutando se le misure fossero **limitate nel tempo e giustificate in termini di necessità e proporzionalità**, nonché la **portata del controllo permanente esercitato dai Parlamenti e dagli organi giurisdizionali**, oltre che la base giuridica delle misure.

ASPETTI FONDAMENTALI DELLA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO NEGLI STATI MEMBRI (PARTE GENERALE)

Sistemi giudiziari

La Commissione ribadisce la coesistenzialità tra lo Stato di diritto e il principio stabilito dalla Corte di Giustizia dell’UE per cui gli Stati membri sono obbligati ad assicurare una **tutela giurisdizionale effettiva**, il cui principale corollario consiste nell’**indipendenza dei giudici**.

La Relazione evidenzia come sia proseguito in quasi tutti gli Stati membri l’impegno nelle **riforme della giustizia**, volte essenzialmente a rafforzare l’indipendenza della magistratura (con particolare riferimento alle procedure di nomina e ai procedimenti disciplinari per giudici e pubblici ministeri) e a ridurre l’influenza del potere legislativo ed esecutivo sul sistema giudiziario.

La Commissione europea segnala tuttavia un **aggravamento dei problemi strutturali** presenti in alcuni Stati, nei quali le riforme sono state intese a ridurre anziché a rafforzare le garanzie di indipendenza della magistratura. A destare le maggiori preoccupazioni sono le riforme delle procedure disciplinari e della responsabilità dei giudici.

Si ricorda a tale proposito che alcune riforme dell'**ordinamento giudiziario** introdotte in **Polonia** dal 2015 sono state oggetto di profonde controversie, a livello sia nazionale che dell’UE, e hanno suscitato serie preoccupazioni al punto da indurre la Commissione ad avviare nel 2017 la procedura di cui all’articolo 7, paragrafo 1, del TUE, che è ancora all’esame del Consiglio. Nel 2019 e nel 2020 la Commissione ha altresì avviato **due procedure di infrazione** a tutela dell’**indipendenza della magistratura**; la Corte di giustizia ha inoltre adottato provvedimenti provvisori per sospendere i **poteri** della camera **disciplinare** della Corte suprema per quanto riguarda i **procedimenti disciplinari** nei confronti dei giudici.

Analogamente, l’impatto di alcune riforme sull’indipendenza della magistratura è una delle molteplici questioni considerate critiche per lo Stato di diritto e per la tenuta di alcuni diritti fondamentali, sollevate nell’ambito della procedura a norma dell’articolo 7, paragrafo 1, del TUE avviata dal Parlamento europeo nei confronti dell’**Ungheria** con la [risoluzione](#) del 12 settembre 2018. I rilievi riguarderebbero, tra l’altro: le difficoltà del Consiglio nazionale della magistratura indipendente nel **controbilanciare i poteri** del presidente dell’**Ufficio giudiziario nazionale** incaricato dell’amministrazione degli organi giurisdizionali; nuove norme che consentirebbero di nominare alla Corte suprema membri della Corte costituzionale, eletti dal Parlamento, **al di fuori della normale procedura di nomina**.

Da ultimo, la Commissione europea rileva ancora una volta attacchi politici e campagne mediatiche contro giudici e pubblici ministeri che hanno preso posizione pubblicamente o hanno proposto ricorsi contro le riforme del sistema giudiziario che, a loro avviso, incidono negativamente sull’indipendenza della magistratura.

Quadro anticorruzione

La Commissione europea ribadisce l'importanza della lotta alla corruzione per tutelare lo Stato di diritto e mantenere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche. I pilastri sui quali gli interventi nazionali dovrebbero fondarsi sono un **efficace quadro strategico anticorruzione**, un **solido quadro giuridico e istituzionale**, **risorse adeguate**.

Tra le *best practises* messe in evidenza, le strategie nazionali anticorruzione e la tendenza in alcuni Stati membri ad allineare la legislazione penale agli standard giuridici approvati a livello internazionale.

Persistono tuttavia diverse criticità in alcuni Stati membri per quanto riguarda **l'efficacia delle indagini e azioni penali** relative a casi di corruzione: in particolare si segnala l'esigenza di accelerare i procedimenti in Croazia, Malta e Bulgaria, mentre il fenomeno del mancato perseguimento di casi di corruzione ad alto livello evidenziato nella Relazione 2020 si sta lentamente ridimensionando, anche se permane in alcuni Paesi come l'Ungheria.

La Commissione rileva miglioramenti nei quadri normativi nazionali con riferimento alla disciplina delle **dichiarazioni patrimoniali e del conflitto di interesse per i funzionari pubblici** (Estonia, Croazia, Portogallo, Lituania, Francia e Romania). Sottolinea infine l'importanza delle misure per aumentare la trasparenza e migliorare l'accesso alle informazioni sulle **attività di lobbying** e per regolamentare più severamente la pratica delle porte girevoli (per cui ex funzionari pubblici assumono incarichi presso soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione).

La Commissione evidenzia infine **l'aumentato rischio di corruzione durante la pandemia**, soprattutto a causa del ricorso più frequente a procedure di gara accelerate e semplificate, che si traducono in aggiudicazioni dirette o procedure di appalto non competitive.

Pluralismo dei media e libertà dei media

La Commissione osserva che il pluralismo e la libertà dei media sono **elementi essenziali** dello Stato di diritto, della responsabilità democratica e della lotta alla corruzione.

I principali elementi che costituiscono oggetto della Relazione sono l'indipendenza delle **autorità di regolamentazione dei media**, la **trasparenza** dei loro **assetti proprietari**, la **disciplina della pubblicità statale**, **l'influenza politica** sui media e la **sicurezza dei giornalisti**.

La Relazione si basa sulle valutazioni condotte dall'Osservatorio del pluralismo dei media, i cui ultimi risultati evidenziano un **deterioramento** della situazione rispetto al 2020 per tre indicatori chiave: libertà di espressione, tutela del diritto all'informazione e della professione giornalistica e protezione dei giornalisti. Su tale situazione, evidenzia la Commissione, ha influito, ancora una volta, la risposta dei diversi governi alla pandemia di COVID-19.

Nel dettaglio, i risultati confermano che **non tutte le autorità di regolamentazione dei media** possono essere considerate al riparo da influenze, sia a causa delle modalità di nomina dei loro consigli di amministrazione sia del modo in cui attuano il loro mandato, anche se si registra un lieve miglioramento. Se dopo la pubblicazione della relazione 2020 diversi Paesi hanno introdotto o sono in procinto di adottare nuove norme per rafforzare l'indipendenza delle rispettive autorità di regolazione, per altri sussistono preoccupazioni circa l'indipendenza e l'efficacia delle rispettive autorità: è il caso della Romania, della Spagna e della Slovenia.

L'influenza del potere politico sul processo di nomina o l'assenza di garanzie efficaci contro le ingerenze politiche continuano a destare preoccupazione in alcuni Stati membri, nonostante l'indipendenza sia formalmente prevista per legge: si tratta ad esempio della Croazia, di Malta, della Slovacchia e dell'Ungheria.

Per quanto riguarda la **trasparenza della proprietà dei mezzi di informazione**, la Relazione evidenzia come continui a presentarsi in media un rischio moderato in tutti gli Stati membri, a causa della scarsa

efficacia delle disposizioni normative e del fatto che le informazioni sono fornite solo agli enti pubblici, ma non al pubblico.

L'indipendenza politica dei media rimane invece ad alto rischio negli stessi sei Stati membri già segnalati dall'Osservatorio nel 2020¹.

La Relazione evidenzia inoltre come non sia cambiata la situazione già segnalata nella Relazione 2020 in merito alla **manca**za, in molti Stati membri, **di una legislazione specifica che garantisca norme eque e trasparenti sulla distribuzione della pubblicità di Stato ai mezzi di informazione**. Circostanza che favorisce l'esposizione degli organi di stampa a ingerenze politiche, compromettendone l'indipendenza e il pluralismo degli organi di informazione. È il caso dell'Ungheria, della Polonia della Bulgaria, della Croazia e dell'Austria.

I giornalisti **continuano a subire minacce e aggressioni**, in particolare quando indagano su criminalità e corruzione, in diversi Stati membri monitorati. La Commissione nota come alcuni Stati membri, tra cui l'Italia e i Paesi Bassi, abbiano adottato buone pratiche per prevenire e contrastare tale fenomeno, mentre in altri si sta valutando la possibilità di introdurre nuove garanzie di legge per la protezione dei giornalisti.

Altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri

La Commissione europea rileva come abbiano continuato a progredire i **processi di riforma costituzionale** avviati in alcuni Stati membri, volti a rafforzare le garanzie e i sistemi di bilanciamento dei poteri.

Nella relazione si ribadisce l'importanza delle misure volte a migliorare **l'inclusività e la qualità del processo legislativo**, attraverso il più largo ricorso a processi consultivi, come quello adottato in Francia nel caso della Convenzione dei cittadini sul clima, in modo da garantire che le leggi siano il risultato di un ampio dibattito all'interno della società.

La Commissione indica come preoccupante il ricorso sempre più frequente alla legislazione in alcuni Paesi, come l'Ungheria, dove si verificano frequenti e repentine modifiche legislative tali da compromettere la prevedibilità del contesto normativo, e la Polonia, dove per alcune importanti riforme strutturali è stata scelta una procedura di adozione accelerata.

La Commissione europea sottolinea altresì come abbiano destato preoccupazione una serie di pronunce delle Corti supreme e costituzionali di alcuni Paesi (Germania, Polonia, Francia e Romania) tali da mettere in discussione il **principio del primato** del diritto dell'Unione.

Si ricorda che il 5 maggio 2020 la Corte costituzionale federale tedesca ha emesso una sentenza sul **Programma** di acquisto del **settore pubblico** (PSPP) della Banca centrale europea (BCE) in cui lo dichiarava "*ultra vires*" che esula dall'ambito delle proprie competenze. Nella stessa sentenza la Corte costituzionale tedesca dichiarava inoltre "*ultra vires*" una sentenza della Corte di giustizia ("Heinrich Weiss e altri") senza deferire la questione alla Corte di giustizia. Di conseguenza, la Commissione europea ritenendo che il tribunale tedesco ha **privato una sentenza della Corte di giustizia dell'UE dei suoi effetti giuridici in Germania, violando il principio del primato del diritto dell'UE, il 9 giugno 2021 ha deciso di inviare una lettera di costituzione in mora** alla Germania per violazione dei **principi fondamentali** del diritto dell'UE, in particolare dei principi di **autonomia, primato, efficacia e applicazione uniforme** del diritto dell'Unione, nonché del rispetto della competenza della Corte di giustizia dell'UE ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

Sulla sentenza si rinvia alla [nota](#) del 26 maggio 2020 del Servizio Studi della Camera dei deputati.

¹ Bulgaria, Ungheria, Malta, Polonia, Romania e Slovenia

La sentenza del 7 ottobre 2021 della Corte costituzionale polacca

Con riferimento ai provvedimenti che la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha adottato per sospendere i poteri della Camera disciplinare della Corte suprema polacca sui procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici, di particolare rilievo è la **sentenza del 7 ottobre 2021 della Corte costituzionale polacca**.

Questa ha deciso che alcune disposizioni del Trattato sull'Unione europea (TUE) sono illegittime perché incompatibili con la Costituzione polacca. In particolare, la [sentenza](#) sostiene che gli organi dell'Unione europea non dispongono del potere di stabilire come debba essere organizzato il potere giudiziario negli Stati membri e le sue condizioni di indipendenza, compito che spetterebbe alle Costituzioni nazionali e non ai Trattati europei.

L'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea recita che l'Unione si fonda, fra gli altri valori, sullo "Stato di diritto", ma questo non può essere interpretato - secondo la Corte Costituzionale polacca - nel senso di impedire al Parlamento polacco di riformare l'organizzazione della propria Corte Costituzionale anche se tale organizzazione contraddice il principio di separazione dei poteri e di indipendenza del giudiziario.

La Corte costituzionale polacca contesta che l'Unione europea, istituita dall'art. 1 TUE, non rispettando il principio di leale cooperazione, sancito dall'art. 4, par. 3 TUE, "creando un'unione sempre più stretta tra i popoli europei", è giunta a una "nuova tappa" del processo d'integrazione, nella quale le istituzioni dell'Unione agiscono **al di fuori dell'ambito delle competenze** loro conferite dalla Repubblica di Polonia nei Trattati.

In occasione della plenaria del Parlamento europeo a Strasburgo del 21 ottobre, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen è intervenuta affermando che la sentenza "mette in discussione i fondamenti dell'Unione europea" e costituisce "una sfida diretta all'unità dell'ordinamento giuridico europeo". In una lunga replica, il Primo Ministro polacco Mateusz Morawiecki ha per contro asserito di voler respingere "la lingua delle minacce e del ricatto", rivendicando un'Unione che riconosca il "pluralismo costituzionale".

Da ultimo, con [ordinanza](#) del 27 ottobre 2021, la CGUE ha condannato la Polonia a pagare una **sanzione di un milione di euro al giorno** per non aver sospeso le disposizioni relative alla Camera disciplinare della Corte suprema, organo che secondo l'UE limita gravemente l'indipendenza dei magistrati, influenzandone l'operato. Il rispetto delle misure provvisorie prescritte il 14 luglio 2021 dalla Corte europea - si legge nell'ordinanza - "è necessario al fine di evitare un pregiudizio grave e irreparabile all'ordine giuridico dell'Unione europea nonché ai valori sui quali l'Unione è fondata, in particolare quello dello **Stato di diritto**".

Da ultimo, nella relazione si ribadisce l'importanza del ruolo del **difensore civico**, delle **istituzioni nazionali per i diritti umani** ed in generale delle **organizzazioni della società civile** a difesa dello Stato di diritto.

Altri sviluppi e iniziative a livello dell'UE in materia di valori fondamentali

In tale sezione la Commissione europea illustra i diversi assi sui quali si sta gradualmente consolidando il processo relativo allo Stato di diritto:

- dialogo interistituzionale;
- dialogo con e tra gli Stati membri;
- dialogo con i portatori di interessi;
- cooperazione internazionale.

Rileva la Commissione che l'insieme di strumenti dell'UE relativi allo Stato di diritto è stato ulteriormente sviluppato con il raggiungimento di un accordo sul regime in generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (per un approfondimento del quale si rinvia all'apposita sezione del presente dossier).

La Commissione, infine:

- invita il Consiglio e il Parlamento europeo a organizzare **dibattiti generali e specifici** su ciascun paese sulla base della presente relazione;
- esorta i Parlamenti nazionali e gli altri attori fondamentali a intensificare le discussioni a livello nazionale.

CAPITOLO SULLA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO IN ITALIA

Sistema giudiziario

Indipendenza

La Relazione evidenzia come, secondo le rilevazioni statistiche, il **livello di indipendenza della magistratura percepito** in Italia resti **basso**: nonostante un lieve aumento rispetto all'anno precedente tale livello sarebbe considerato buono o molto buono soltanto dal **34 per cento** dei **cittadini** e solo dal **29 per cento** delle **imprese**.

La Commissione ricorda, inoltre, l'emersione di **problemi di integrità del Consiglio Superiore della Magistratura** in seguito a gravi accuse relative alla nomina di procuratori di alto livello, che sono stati rilevati nella precedente relazione.

Il progetto di riforma del CSM (a cura del Servizio Studi)

Il disegno di legge C. 2681 recante, tra l'altro, la delega al Governo per la riforma della disciplina concernente la costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, è all'esame della Commissione II (Giustizia) della Camera dei deputati.

Con d.m. 26 marzo 2021 è stata costituita una commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario ("Commissione Luciani") con il compito di elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario nonché della disciplina della costituzione e del funzionamento del CSM. La Commissione Luciani, articolata in tre sottocommissioni, ha concluso i propri lavori il 31 maggio 2021, approvando una [relazione](#) ed un annesso [articolato](#), recante un complesso di emendamenti al disegno di legge C. 2681, tra le quali figurano diversi interventi agli articoli da 20 a 27 del disegno di legge, concernenti il CSM. Come rappresentato dalla Relazione, la Commissione Luciani propone di inserire una "sottolineatura del fatto che i componenti del Consiglio svolgono le loro funzioni in assoluta indipendenza e imparzialità, precisando anche che non vi sono distinzioni fra i c.d. "togati" ulteriori rispetto alla categoria di appartenenza [...]. Si propone un procedimento di formazione delle Commissioni del CSM il più possibile idoneo ad assicurare una libera dialettica interna, senza – però – il rischio di una negoziazione incompatibile con le alte funzioni dell'organo. Si propone altresì un regime di parziali incompatibilità dei componenti della sezione disciplinare, allo scopo di accentuarne l'autonomia".

Qualità

Nella Relazione si segnala che sono state **incrementate le risorse umane** e sono programmate ulteriori assunzioni di personale sia giudiziario che amministrativo.

Si ricorda che secondo la Commissione europea (dati Justice scoreboard 2021) l'Italia rimane alle ultime posizioni nell'Unione per il numero di **magistrati** ogni 100.000 abitanti, mentre continua a occupare le prime posizioni per il numero di **avvocati**.

Infine, la Commissione rileva come mentre la **digitalizzazione** del sistema giudiziario continui a registrare progressi presso gli organi giurisdizionali civili di primo e secondo, rimane problematica nel settore penale.

La Corte osserva poi che sono ancora pendenti in Parlamento **le riforme** dirette a ristrutturare gli organi di **giurisdizione tributaria**, che avrebbero come scopo anche la riduzione dell'ingente numero di ricorsi in Cassazione.

Efficienza

La Commissione sottolinea come **la durata dei procedimenti resti un grave problema**.

Emerge dal *Justice Scoreboard* che nel settore civile il tempo stimato per risolvere i contenziosi **civili e commerciali** rimane tra i più lunghi dell'UE, malgrado i tempi di giudizio nel primo e secondo grado abbiano continuato a diminuire nel 2019, mentre sono aumentati quelli in Cassazione, principalmente a causa del contenzioso tributario e delle controversie in materia di protezione internazionale. Nel 2020 la Corte di cassazione ha registrato una diminuzione delle cause in entrata nel settore della **protezione internazionale**, mentre quelle in materia **tributaria restano un serio problema**.

Nel 2020 i tribunali **amministrativi** hanno continuato a ridurre i tempi di esaurimento dei procedimenti in tutti i gradi di giudizio (in particolare in materia di **appalti pubblici**).

Quanto ai procedimenti penali la Cassazione ha evidenziato un aumento generale delle cause pendenti nel 2020, soprattutto in ultimo grado. Inoltre più della metà dei processi celebrati con rito ordinario in primo grado si conclude con un'assoluzione.

La Commissione segnala che l'Italia rimane soggetta alla **sorveglianza** rafforzata del Comitato dei ministri del **Consiglio d'Europa** per la durata dei procedimenti amministrativi e penali. Segnala altresì che rimane urgente l'introduzione di misure destinate ad aumentare l'efficienza, specialmente a livello di appello.

Politiche in materia di efficienza del sistema giudiziario – Ordinamento interno (a cura del Servizio Studi)

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, presentato dal Governo alla Commissione europea il 30 aprile 2021, contiene alcune specifiche misure che intervengono sul sistema giudiziario. Si tratta, in particolare, della previsione di riforme volte ad accelerare lo svolgimento dei processi, e di specifici stanziamenti per la digitalizzazione dei procedimenti giudiziari, per la gestione del carico pregresso di cause civili e penali e per l'efficientamento degli edifici giudiziari. Ulteriori risorse, dedicate all'edilizia penitenziaria, sono messe a disposizione dal Piano complementare (per approfondimenti, cfr. il relativo [tema web](#)).

Si rammenta qui, in estrema sintesi, che la [legge 27 settembre 2021, n. 134](#), reca la delega al Governo per l'efficienza del **processo penale** e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello. In generale, le disposizioni della legge sono riconducibili a una serie di diverse finalità, tra le quali è preminente l'esigenza di accelerare il processo penale anche attraverso una sua deflazione e la sua digitalizzazione. Misure sono rivolte al potenziamento delle garanzie difensive e della tutela della vittima del reato. Una innovativa disciplina concerne la ragionevole durata del giudizio di impugnazione, del quale è prevista l'improcedibilità in caso di eccessiva durata (cfr. il [dossier](#) dei servizi di documentazione di Camera e Senato).

Riguardo alla riforma del **processo civile**, è all'esame della Commissione II della Camera il disegno di legge C. 3289, approvato dal Senato. Il disegno di legge prevede una delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie nonché una serie di misure urgenti per la razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie e in materia di esecuzione forzata. Il provvedimento, analogamente alla parallela riforma del processo penale, presenta dunque un duplice contenuto: da una parte delega il Governo alla riforma del processo civile, dettando specifici principi e criteri direttivi, e dall'altra modifica direttamente alcune disposizioni sostanziali e processuali relative ai procedimenti in materia di diritto di famiglia, esecuzione forzata e accertamento dello stato di cittadinanza (cfr. il [dossier](#)).

Inoltre, il già menzionato disegno di legge [C. 2681](#) (v. sopra *box* su CSM) reca deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati, oltre alle disposizioni inerenti al CSM di cui si è detto.

Si ricorda, infine, che il [decreto-legge n. 118 del 2021](#) (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 147 del 2021, reca "Misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia" (per approfondimenti, cfr. il [dossier](#)).

Quadro anticorruzione

La Commissione segnala che l'Italia continua a rafforzare il proprio **quadro giuridico** e istituzionale per la lotta alla corruzione. Sotto il profilo della **percezione della corruzione**, tuttavia, l'Italia ha ricevuto un punteggio di 53/100 nell'indice di Transparency International 2020 e si è classificata al **15°** posto nell'UE e al **52°** posto a livello mondiale.

La Commissione giudica efficace la **cooperazione** tra le istituzioni impegnate nella lotta alla corruzione, in particolare per quanto riguarda le procedure di gara pubbliche e l'illegalità nella pubblica amministrazione.

La Commissione ritiene tuttavia che, nonostante i recenti e importanti sviluppi legislativi in materia, la **mancanza di risorse e una limitata esperienza e competenza giuridica** penalizzano la capacità delle autorità di contrasto di efficace perseguimento ed esercizio dell'azione penale riguardo alla corruzione straniera. L'Italia è recentemente passata da un livello di contrasto attivo a un contrasto moderato della corruzione straniera, benché l'attenzione nei riguardi di questo tipo di reato sia significativamente aumentata rispetto a 10 anni fa.

La Relazione evidenzia come gli sforzi di lotta contro la corruzione continuano ad essere ostacolati da **tempi eccessivi di esaurimento dei procedimenti**, in particolare a livello di **appello**.

La Commissione ribadisce infine la frammentarietà delle norme sul **conflitto di interesse**.

Libertà di espressione e di informazione

La Commissione procede dalla constatazione che il dato normativo costituzionale e legislativo stabilisce un solido quadro volto a garantire il pluralismo dei media nel Paese, come pure l'esistenza di un'autorità di regolamentazione indipendente, efficace e dotata di risorse adeguate. Tuttavia permangono, secondo la Commissione, **preoccupazioni circa l'indipendenza politica dei media italiani**, specialmente nel settore audiovisivo. L'Osservatorio del pluralismo dei media (MPM) nel 2021 classifica l'Italia a **medio rischio** quanto a **indipendenza politica in generale e autonomia editoriale in particolare**. Si evidenziano altresì **alti livelli di concentrazione** in tutti i sottosettori dei mezzi di informazione.

La Relazione segnala altresì la presenza di **ostacoli all'effettivo accesso alle informazioni**. L'Osservatorio del pluralismo dei media (MPM) 2021 fa riferimento a relazioni indipendenti indicanti che talvolta le giustificazioni fornite dalle autorità per rifiutare l'accesso alle informazioni sono vaghe e non sufficientemente fondate.

La Commissione ricorda come la prevista **riforma delle leggi sulla diffamazione** sia ancora pendente in Parlamento: tuttavia, alla luce delle pronunce della Corte costituzionale in materia, descritte in dettaglio nella relazione sullo Stato di diritto 2020, **l'MPM 2021 ha abbassato il livello di rischio** per questo particolare indicatore. Il 22 giugno 2021, la Corte costituzionale si è pronunciata sull'incostituzionalità dell'articolo 13 della legge sulla stampa - nella misura in cui prevede la pena della reclusione per la diffamazione commessa a mezzo stampa -, e sull'incompatibilità di tale articolo con l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Continuano a destare preoccupazione le numerose **aggressioni fisiche e le minacce di morte**, nonché le **altre forme di intimidazione subite dai giornalisti**. Nell'ultimo anno la piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha registrato **otto segnalazioni** relative all'Italia, e riguardanti fra l'altro incendi dolosi, aggressioni fisiche, casi di seria intimidazione e minacce online inviate al Presidente della Federazione Nazionale Stampa Italiana.

Altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri

La Commissione segnala la **proposta di legge** per l'istituzione di una nuova **Commissione parlamentare per rafforzare il ruolo del Parlamento nelle situazioni d'emergenza** ([A.S. 1834](#)).

Nessun passo avanti, invece, si sarebbe registrato quanto alla creazione di **un'istituzione indipendente per i diritti umani**. Il provvedimento è attualmente in discussione presso la Camera dei deputati ([Atto Camera 1323](#)).

La Commissione segnala che, nonostante siano stati apportati alcuni miglioramenti alla legislazione relativa alle **organizzazioni della società civile** impegnate con i migranti, ad esempio con le disposizioni che disciplinano le operazioni di ricerca e soccorso in mare, rimangono preoccupazioni per la **complessità del processo di registrazione delle ONG** e per i **ritardi nell'attuazione della legge che armonizza le norme relative al settore non profit**.

Lo **spazio civico**, inoltre, è ancora considerato **ristretto**.

IL REGOLAMENTO PER UN REGIME DI CONDIZIONALITÀ IN MATERIA DI *RULE OF LAW* PER PROTEGGERE IL BILANCIO

Il [regolamento n. 2020/2092](#) introduce un meccanismo fondato sulla irrogazione di **sanzioni** (tra l'altro, la **sospensione dei pagamenti** e degli impegni a valere sul **bilancio UE**, la riduzione dei finanziamenti nell'ambito degli accordi esistenti, e il divieto di concludere nuovi impegni) nei confronti degli Stati Membri ove siano riscontrate **violazioni** dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la **sana gestione finanziaria del bilancio** dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Si ricorda che nelle [conclusioni del 10 e dell'11 dicembre 2020](#) gli Stati membri riuniti nel Consiglio europeo hanno convenuto sull'esigenza che, prima della concreta messa in opera del meccanismo di condizionalità, la Commissione elabori e adotti **linee guida** sulle modalità con cui applicherà il regolamento, compresa una metodologia per effettuare la propria valutazione circa la sussistenza di una violazione dello Stato di diritto. Tali linee guida, che la Commissione, in una dichiarazione allegata alla decisione del Consiglio sul regolamento si è impegnata a elaborare in stretta consultazione con gli Stati membri, qualora venga introdotto un **ricorso di annullamento** ai sensi dell'art. 263 TFUE, saranno messe a punto solo successivamente alla sentenza della Corte di giustizia, in modo da incorporarvi eventuali elementi pertinenti derivanti da detta sentenza. In tale contesto si ricorda che l'11 marzo 2021 **Ungheria e Polonia** hanno presentato alla Corte i rispettivi **ricorsi** per annullamento del citato regolamento. Dalle informazioni pubblicate sul sito della Corte di giustizia dell'UE, i procedimenti (rispettivamente le cause [C-156/21](#) e [C-157/21](#)) risultano non conclusi.

Con la **Risoluzione** dell'8 luglio 2021 sull'elaborazione di orientamenti per l'applicazione del regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione ([2021/2071\(INI\)](#)) il Parlamento europeo si rammarica della decisione della Commissione di elaborare orientamenti per l'applicazione del regolamento sulla condizionalità di bilancio, ribadendo ancora una volta che il testo del regolamento non richiede ulteriori chiarimenti per essere applicato.

Il Parlamento europeo chiede pertanto alla Commissione di **indagare tempestivamente** su qualsiasi potenziale violazione dei principi dello Stato di diritto che comprometta o rischi seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, e di riferire al Parlamento periodicamente, almeno due volte l'anno, sui casi oggetto di indagine, siano essi nuovi o in corso, iniziando al più presto con i primi casi.

Il Parlamento europeo invita altresì la Commissione **ad includere nella sua relazione annuale** sullo Stato di diritto una **sezione** dedicata ai casi in cui le violazioni dello Stato di diritto in uno Stato membro potrebbero compromettere o rischiare seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, e a chiarire negli orientamenti in che modo la relazione annuale sarà utilizzata sistematicamente per la valutazione della Commissione nel quadro del regolamento.

XVIII LEGISLATURA – DOSSIER EUROPEO, SENATO N. 138 - DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI, CAMERA N. 39

2 NOVEMBRE 2021

SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI (☎ 06 6706.2451 - ✉ studi1@senato.it - 🐦 @SR_Studi)

CAMERA DEI DEPUTATI - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA (☎ 06 6760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.