

dossier

3 dicembre 2021

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della
Commissione per le libertà civili, la giustizia e
gli affari interni (LIBE) del Parlamento
europeo

“La situazione dello Stato di diritto
nell'Unione europea”

Videoconferenza, 9 dicembre 2021



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della Commissione
per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni
(LIBE) del Parlamento europeo “La situazione
dello Stato di diritto nell’Unione europea”

Videoconferenza, 9 dicembre 2021

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 148

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L’UNIONE EUROPEA

N. 76



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 148



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it -  @CD_europa

Dossier n. 76

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.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

LA RIUNIONE INTERPARLAMENTARE “LA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO NELL’UE”	1
---	----------

IL MECCANISMO PER LA DEMOCRAZIA, LO STATO DI DIRITTO E I DIRITTI FONDAMENTALI	3
--	----------

Introduzione	3
--------------------	---

La proposta di accordo interistituzionale avanzata dal Parlamento europeo.....	5
--	---

Il percorso della Commissione europea: la relazione annuale sullo Stato di diritto	7
--	---

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel ciclo di monitoraggio	9
---	---

LA RELAZIONE SULLO STATO DI DIRITTO NELL’UE 2021.....	11
--	-----------

Introduzione	11
--------------------	----

Aspetti fondamentali della situazione dello Stato di diritto negli Stati membri (parte generale)	13
--	----

Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia	19
--	----

IL REGOLAMENTO PER UN REGIME DI CONDIZIONALITÀ IN MATERIA DI STATO DI DIRITTO PER PROTEGGERE IL BILANCIO.....	25
--	-----------

THE SITUATION OF THE RULE OF LAW IN THE EU

THURSDAY,
9 DECEMBER 2021
09:00 - 12:00

SPAAK 1A002
& REMOTE PARTICIPATION

EUROPEAN PARLIAMENT
BRUSSELS



LIBE ICM

Draft agenda

Interparliamentary
Committee Meeting

EUROPEAN PARLIAMENT
NATIONAL PARLIAMENTS

COMMITTEE ON CIVIL
LIBERTIES, JUSTICE AND
HOME AFFAIRS



- 9:00 - 9:05** **Introductory remarks by Mr Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)**
- 9:05 - 9:10** **Opening speech by Mr David Maria SASSOLI, President of the European Parliament (tbc)**

Session I - Exchange of views on the Commission annual Rule of Law report 2021

- 9:10 - 9:45** **Interventions by**
- Mr Gašper DOVŽAN**, State Secretary at the Ministry of Foreign Affairs, Presidency of the Council of the European Union (tbc)
- Mr Didier REYNDERS**, Commissioner for Justice (tbc)
- Rapporteur on the own initiative report on the Commission Rule of law report 2021
- Mr Blaž PAVLIN**, Chair of the Committee on Justice, Slovenian National Assembly
- Member of the National Parliament, France

- 9:45 - 10:30** **Question and Answer Session**

Session II - The way forward on the Mechanism on Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights

- 10:30 - 11:15** **Interventions by**
- President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (tbc)
- Director of the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (tbc)
- Mr Filippo DONATI**, President of the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ)
- Mr John MORIJN**, Commissioner at the Dutch National Human Rights Institute and Professor at the University of Groningen
- Ms Elena CRESPI**, FIDH representative (tbc)
- Representative of the Free Court Initiative
- 11:15 - 11:55** **Question and Answer Session**
- 11.55 - 12.00** **Closing remarks by Mr Juan Fernandez LÓPEZ AGUILAR, LIBE Chair**

LA RIUNIONE INTERPARLAMENTARE “LA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO NELL’UE”

Il 9 dicembre 2021, presso la sede del Parlamento europeo di Bruxelles, è previsto lo svolgimento della Riunione interparlamentare “La situazione dello Stato di diritto nell’UE”.

Nella lettera di invito il Presidente della Commissione LIBE (Libertà civili, giustizia e affari interni), Juan Fernando López Aguilar, sottolinea che fin dal 2016 il Parlamento europeo ha chiesto uno strumento globale e preventivo in materia di Stato di diritto, che operasse quale meccanismo in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali; tale posizione è stata successivamente rafforzata con la risoluzione del Parlamento del 7 ottobre 2020 sull'istituzione di un meccanismo su democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali dell’UE, basato su un accordo interistituzionale tra il Parlamento, il Consiglio dell’UE e la Commissione.

Il Presidente della LIBE sottolinea il fatto che la proposta del Parlamento europeo ha riconosciuto il ruolo indispensabile dei Parlamenti nazionali, invitandoli a tenere dibattiti pubblici e ad adottare posizioni sull'esito dei cicli di monitoraggio dello stato di diritto.

La riunione interparlamentare sullo Stato di diritto in sostanza attua quella parte della risoluzione citata nella parte in cui prevede l'organizzazione di dibattiti interparlamentari annuali sulle risultanze della relazione annuale della Commissione europea.

In particolare, la riunione di quest’anno è volta ad approfondire le risultanze della seconda relazione annuale, presentata lo scorso luglio dalla Commissione europea. Ciò premesso, il Presidente della LIBE sottolinea il fatto che l’incontro rappresenta l’occasione per uno scambio approfondito dei punti di vista non solo sulla situazione dello Stato di diritto nell’UE, ma anche sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel contesto degli sforzi dell’Unione europea per proteggere e rafforzare i suoi valori.

Inoltre, in base alla lettera di invito la partecipazione della Commissione e della Presidenza del Consiglio dell’UE dovrebbe integrare nella discussione la prospettiva interistituzionale, in linea con l’approccio adottato dal Parlamento europeo.

Il programma della riunione si articola in due sessioni, dedicate rispettivamente a uno scambio di vedute sulla Relazione 2021 della Commissione europea, e alle prospettive e agli sviluppi (“le vie da seguire”) relativi al meccanismo sulla democrazia, lo Stato di diritto, e i diritti fondamentali.

IL MECCANISMO PER LA DEMOCRAZIA, LO STATO DI DIRITTO E I DIRITTI FONDAMENTALI

Introduzione

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**.

Negli ultimi anni si è sviluppato a livello europeo un approfondito dibattito sull'esigenza di **rafforzare** i presidi in materia di rispetto del principio dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. La discussione si è focalizzata sulla scarsa efficacia, in termini di effettività, degli strumenti previsti dal diritto dell'UE per la prevenzione e la risposta alle minacce o alle violazioni al citato principio.

Viene in particolare in considerazione l'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea, uno strumento *ad hoc* volto a garantire il rispetto da parte degli Stati membri dei valori fondanti dell'UE, tra quali il principio dello **Stato di diritto** e i **diritti fondamentali**; lo strumento si traduce in linea di massima nella possibilità di attivare due **meccanismi**, uno per le **misure preventive**, in caso di chiaro **rischio** di violazione di tali valori UE, e uno per le sanzioni, se la **violazione** si considera avvenuta.

Su **proposta** motivata di **un terzo** degli **Stati membri**, del **Parlamento europeo** o della **Commissione europea**, il Consiglio (dei Ministri dell'UE), deliberando a maggioranza dei **quattro quinti** dei suoi membri **previa approvazione** del **Parlamento europeo**, può constatare che esiste un **evidente rischio** di violazione grave dei valori di cui all'articolo 2 da parte di uno Stato membro. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli **raccomandazioni**, deliberando secondo la stessa procedura. Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi (articolo 7, paragrafo 1).

Il **Consiglio europeo**, deliberando all'**unanimità** su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa **approvazione** del **Parlamento europeo**, può **constatare** l'esistenza di una **violazione grave e persistente** da parte di uno Stato membro dei citati valori, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni (articolo 7, paragrafo 2).

Qualora sia stata **effettuata la constatazione** da parte del **Consiglio europeo** di cui al paragrafo 2, il **Consiglio**, deliberando a **maggioranza qualificata**, può decidere di **sospendere** alcuni dei **diritti** derivanti allo **Stato membro** in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i **diritti di voto** del rappresentante del Governo di tale Stato membro **in seno al Consiglio**. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche. Lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai Trattati (articolo 7, paragrafo 3).

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di **modificare** o **revocare** le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai **cambiamenti** nella situazione che ha portato alla loro imposizione (articolo 7, paragrafo 4).

Le prime esperienze relative all'avvio di tale procedura riguardano i casi relativi alla **Polonia** e all'**Ungheria**, i cui procedimenti (i quali non sono mai andati oltre la fase istruttoria) sono stati rispettivamente instaurati dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo.

Il secondo principale strumento di reazione dell'Unione europea al mancato rispetto da parte di uno Stato membro del principio del Stato di diritto e dei diritti fondamentali è rappresentato dalla **procedura di infrazione** promossa dalla Commissione europea per violazione del diritto dell'UE.

*Negli ultimi anni si è svolto un dibattito sullo **strumento ex articolo 7** con particolare riferimento alla **complessità** della procedura, alla difficoltà di conseguire, in seno al Consiglio dei Ministri UE e al Consiglio europeo, le **maggioranze** richieste per l'adozione delle **sanzioni**, e alla portata (ritenuta **eccessiva**) delle **misure sanzionatorie applicabili**. Per quanto riguarda i rilievi sull'efficacia delle procedure di infrazione in tale settore, va considerato che tale strumento è attivabile in linea di massima solo con riferimento all'attuazione della legislazione europea nella fattispecie specifica.*

La proposta di accordo interistituzionale avanzata dal Parlamento europeo

Con una prima [risoluzione](#) adottata il 25 ottobre 2016 il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione europea di avanzare una proposta per la conclusione di un **Patto** dell'Unione sulla **democrazia**, lo **Stato di diritto** e i **diritti fondamentali** (patto DSD) sotto forma di un **accordo interistituzionale** che stabilisca le modalità atte a facilitare la cooperazione delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nell'ambito dell'articolo 7 TUE e a integrare, allineare e completare i meccanismi esistenti, compresa la possibilità di aderire al Patto DSD per tutte le Istituzioni e gli organismi dell'Unione che lo desiderano.

In sostanza, il meccanismo proposto delineava sin dall'inizio un **ciclo programmatico annuale** basato su una **relazione** relativa al monitoraggio del rispetto dei valori dell'Unione elaborata dalla Commissione e da un gruppo di esperti, seguita da un dibattito parlamentare e accompagnata da disposizioni per affrontare i rischi o le violazioni.

Con la successiva [risoluzione](#) del 7 ottobre 2020 sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di **democrazia**, **Stato di diritto** e **diritti fondamentali** il Parlamento ha consolidato l'iniziativa originaria proponendo il testo di un **accordo interistituzionale** sul rafforzamento dei citati valori dell'UE.

Nello specifico la proposta di accordo interistituzionale del Parlamento europeo prevede una **procedura annuale di monitoraggio dei valori dell'Unione**, articolata in: **una fase preparatoria**, atta alla consultazione mirata delle parti interessate (organizzazioni della società civile, associazioni, istituzioni e organizzazioni internazionali, enti nazionali pertinenti) per raccogliere le informazioni necessarie sugli sviluppi sia positivi sia negativi relativi alla tutela dei diritti fondamentali, alla democrazia e allo Stato di diritto in ogni Stato Membro; **una relazione annuale**, predisposta e pubblicata dalla Commissione e **corredata di raccomandazioni specifiche per ciascuno Stato** sugli obiettivi, le modalità e le tempistiche idonei a rafforzare la protezione e la promozione dei valori dell'UEM; **una fase di follow-up**, volta alla verifica da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione **circa l'attuazione delle raccomandazioni** e all'instaurazione di un dialogo con gli Stati membri per favorirla.

La proposta del Parlamento europeo prevede altresì che il Consiglio tenga una discussione annuale, prendendo le mosse dal suo **dialogo sullo Stato di diritto**, sulla base della relazione europea DSD, e adotti conclusioni volte ad invitare i Parlamenti nazionali a fornire una risposta alla relazione europea, alle proposte o alle riforme in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali.

Si ricorda che a partire dal 2014 il Consiglio dell'UE ha instaurato i **dialoghi annuali** sullo **Stato di diritto**, concretamente una serie di riunioni del Consiglio dell'UE affari generali nelle quali sono approfonditi aspetti generali della materia dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.

Da ultimo, in occasione della sessione del 23 novembre 2021, il Consiglio affari generali ha svolto una discussione specifica per Paese nel quadro del dialogo annuale sullo Stato di diritto, prestando particolare attenzione alla situazione riguardante **Croazia, Italia, Cipro, Lettonia e Lituania**. Si è trattato del **terzo ciclo di discussioni specifiche per Paese** dopo quelle tenutesi a novembre 2020 e ad aprile 2021. La discussione si è basata sulle sintesi e i principali risultati contenuti nei rispettivi capitoli specifici per Paese della Relazione sullo Stato di diritto 2021 della Commissione europea. Le cinque delegazioni degli Stati membri interessati hanno presentato i **principali sviluppi** e gli aspetti particolari del proprio **quadro nazionale** in materia di Stato di diritto; le altre delegazioni hanno condiviso le loro esperienze e migliori pratiche in relazione agli sviluppi menzionati.

Il Parlamento europeo propone, inoltre, che dalla mancata attuazione delle raccomandazioni citate per Paese si facciano discendere concrete misure dell'Unione, fra cui le **procedure di cui all'articolo 7 TUE, procedimenti d'infrazione** e il regime sulle **condizionalità di bilancio** una volta in vigore (*vedi infra*); il Parlamento osserva che le raccomandazioni non dovrebbero riguardare unicamente il ricorso contro le violazioni, ma dovrebbero anche promuovere politiche che consentano ai cittadini di beneficiare dei **diritti** e dei **valori dell'Unione**. Tra gli elementi chiave della risoluzione anche la proposta di coinvolgere il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali nella sede di un **dibattito interparlamentare** sulle risultanze del nuovo meccanismo.

Alla proposta di Patto interistituzionale avanzata dal Parlamento europeo non è stato ancora dato un seguito formale da parte delle altre Istituzioni legislative europee; la Commissione europea, tuttavia, ha avviato tramite un'autonoma iniziativa un ciclo annuale parzialmente assimilabile a quanto raccomandato dagli eurodeputati, seppur ristretto al solo tema del rispetto dello Stato di diritto.

Al riguardo si ricorda, infatti, che con la [risoluzione](#) dell'8 luglio 2021 sulle violazioni del diritto dell'UE e dei diritti dei cittadini LGBTIQ in Ungheria a seguito delle modifiche giuridiche adottate dal Parlamento ungherese l'Assemblea plenaria del PE ha ricordato che finora **non è stata fornita una risposta adeguata** all'iniziativa del Parlamento di istituire un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali disciplinato da un accordo interistituzionale tra il Parlamento, la Commissione e il Consiglio, invitando quindi la Commissione e il Consiglio ad **avviare immediatamente i negoziati** con il Parlamento sull'accordo interistituzionale in conformità dell'articolo 295 del Trattato sul funzionamento dell'UE.

Il percorso della Commissione europea: la relazione annuale sullo Stato di diritto

Per colmare le lacune relative agli strumenti di tutela dello Stato di diritto nell'UE, con particolare riguardo alla scarsa efficacia delle procedure di cui all'articolo 7 del Trattato sull'UE e al limitato raggio di azione delle procedure di infrazione (dovuto al loro essere utilizzate in situazioni specifiche che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE), nel 2014 la Commissione ha avviato il [«Quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto»](#).

Il **quadro** precede e integra l'articolo 7 del TUE e si articola in **tre fasi**: **valutazione** della Commissione, ossia un dialogo strutturato tra la Commissione e lo Stato membro, cui segue eventualmente un parere sullo Stato di diritto; **raccomandazione** sullo Stato di diritto emanata dalla Commissione; il seguito dato dallo Stato membro alla raccomandazione. Tale quadro è stato applicato nei confronti della Polonia ed è stato seguito, a causa del mancato successo, dalla decisione della Commissione di avviare una procedura ai sensi dell'articolo 7.

Nel luglio 2019 la Commissione con la comunicazione [«Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione»](#) ha avviato un **ciclo di revisione** della politica dell'UE sullo Stato di diritto, comprendente una **relazione annuale** sullo Stato di diritto che monitora la situazione negli Stati membri.

In tale comunicazione la Commissione ha accolto una serie di **suggerimenti** del **Parlamento** europeo definiti nella risoluzione del 2016 (istituzione di un ciclo interistituzionale, unitamente a una relazione annuale, monitoraggio degli Stati membri, Stato di diritto e questioni connesse).

In particolare, il meccanismo elaborato dalla Commissione europea è inteso ad 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**. In sostanza, 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**. L'intenzione della Commissione europea è che si innesti la discussione anche a livello nazionale, **nei Parlamenti nazionali** e nella società civile. Ciò si tradurrebbe nell'obiettivo di diffondere un'approfondita **consapevolezza** delle questioni che interessano lo Stato di diritto e realizzare un **ambiente europeo** in grado di prevenire minacce e criticità che ne possono compromettere il rispetto.

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

Il documento è stato corredato da **27 capitoli** per **Paese** riguardanti il sistema giudiziario (e in particolare la sua indipendenza, qualità ed efficienza), il quadro anticorruzione (struttura giuridica e istituzionale, prevenzione, misure repressive), il pluralismo dei media (organismi di regolamentazione, trasparenza della proprietà e delle interferenze governative, tutela dei giornalisti) e altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri (processo legislativo, autorità indipendenti, accessibilità, controllo giurisdizionale, organizzazioni della società civile).

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 documento è stato oggetto di approfondimento in occasione della Riunione interparlamentare, organizzata dalla Commissione LIBE il 10 novembre 2021.

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 del 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**.

LA RELAZIONE SULLO STATO DI DIRITTO NELL'UE 2021

Introduzione

Con la pubblicazione della [Relazione 2021](#) la Commissione europea ha avviato il **secondo ciclo annuale** sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea¹. 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**.

¹ Sulla relazione, il 3 novembre 2021, le Commissioni riunite Affari costituzionali, Giustizia e Politiche Ue di Camera e Senato hanno svolto l'[audizione](#) del Commissario europeo per la giustizia, Didier Reynders

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 migliori pratiche 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 2020².

La Relazione evidenzia inoltre come non sia cambiata la situazione già segnalata nella Relazione 2020 in merito alla **mancanza**, 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 preoccupanti alcuni fenomeni nell'ambito dei processi legislativi. Si riferisce, in particolare, all'Ungheria, dove si verificano **frequenti e repentine** modifiche legislative tali da compromettere la prevedibilità del contesto normativo, e alla Polonia, Stato membro in cui per alcune importanti riforme strutturali è stata scelta una procedura di **adozione accelerata**.

² Bulgaria, Ungheria, Malta, Polonia, Romania e Slovenia

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 dell'UE ("Heinrich Weiss e altri") senza deferire la questione alla Corte di giustizia stessa. 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 del TFUE.

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

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

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 i 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.

Si segnala che è tuttora in corso di esame al Senato il disegno di legge [A.S. 1661](#) relativo all'ordinamento degli organi di giurisdizione e amministrativi della giustizia tributaria.

Si ricorda, inoltre, che, il 14 aprile 2021, con decreto emanato dal Ministro della giustizia e dal Ministro dell'economia e delle finanze, è stata istituita una **Commissione interministeriale** per la riforma della **giustizia tributaria**, con il duplice compito di esaminare le criticità esistenti e di elaborare proposte di misure e di interventi legislativi, con l'obiettivo di migliorare la qualità della risposta giudiziaria e di ridurre i tempi del processo. Tale Commissione ha adottato una [relazione finale](#) il 30 giugno 2021.

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

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**, il 25 novembre 2021 la Camera ha definitivamente approvato il disegno di legge C. 3289 (in corso di promulgazione). 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.

Si ricorda che è tuttora in corso di esame al Senato il disegno di legge [A.S. 812](#) “Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale, al codice di procedura civile e al codice civile, in materia di **diffamazione**, di **diffamazione** con il **mezzo** della **stampa** o con **altro mezzo** di diffusione, di **ingiuria** e di **condanna** del **querelante** nonché di **segreto professionale**, e disposizioni a tutela del soggetto diffamato”.

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 STATO DI DIRITTO 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.