dossier

9 novembre 2020

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare "La prima relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto e il ruolo dei Parlamenti nazionali"

Videoconferenza, 10 novembre 2020

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

dossier

XVIII LEGISLATURA

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare “La prima relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto e il ruolo dei Parlamenti nazionali”

Videoconferenza, 10 novembre 2020

SENATO DELLA REPUBBLICA	CAMERA DEI DEPUTATI
SERVIZIO STUDI DOSSIER EUROPEI	UFFICIO RAPPORTI CON L’UNIONE EUROPEA
N. 97	N. 45

Senato della Repubblica

Servizio Studi

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

Dossier europei n. 97

Camera dei deputati

Ufficio rapporti con l'Unione europea

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

Dossier n. 45

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

PREMESSA

INTRODUZIONE

SCHEDE DI LETTURA 1

POLITICHE DELL'UE IN MATERIA DI STATO DI DIRITTO 3

Il meccanismo per lo Stato di diritto predisposto dalla Commissione europea 3

Le attività in seno al Consiglio dell'UE 4

Il contributo del Parlamento europeo -Risoluzione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali 5

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel ciclo di monitoraggio 6

LA RELAZIONE SULLO STATO DI DIRITTO 2020 - QUESTIONI GENERALI 7

CAPITOLO SULLA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO IN ITALIA 11

Sistema giudiziario 11

Quadro anticorruzione 17

Libertà di espressione e di informazione 18

Altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri 19

ASPETTI FONDAMENTALI DELLA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO NEGLI STATI MEMBRI 21

Sistemi giudiziari 21

Quadro anticorruzione 22

Pluralismo dei media e libertà dei media 23

Altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri 24

Altri sviluppi e iniziative a livello dell'UE in materia di valori fondamentali 25

LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO PER UN REGIME DI CONDIZIONALITÀ IN MATERIA DI *RULE OF LAW* PER PROTEGGERE IL BILANCIO DELL'UE 27

European Parliament
2019-2024

Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs

DRAFT AGENDA

INTERPARLIAMENTARY COMMITTEE MEETING

"The first Annual Rule of Law Report by the Commission and the role of national Parliaments"

Tuesday, 10 November 2020, 14.15 to 15.45 and 16.45 to 18.40

European Parliament, Brussels

Room: ANTALL 4Q2

and via visioconference

Order of business

14:15 - 14:20 Introductory remarks by **Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR,** Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), European Parliament

Session I - Exchange of views on the Commission annual Rule of Law report and future steps towards a Mechanism on Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights

14:20 - 14:30 **Opening speech**

David Maria SASSOLI, President, European Parliament

14:30 - 15:00 **Interventions by**

TBC Presidency of the Council of the European Union (tbc)

Didier REYNDERS, Commissioner for Justice (tbc)

Michal ŠIMEČKA, Rapporteur on the report on the Mechanism on Democracy, Rule of law and Fundamental Rights

Members of National Parliaments (tbc)

15:00 - 15:45 **Question and Answer Session**

Break for the interpreters

16:45 - 17:00 **Interventions by**

Prof. Laurent PECH, Middlesex University

Stephen GREY, Reuters/The Daphne Project (tbc)

European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ)(tbc)

17:00 - 17:30 **Question and Answer Session**

DRAFT

Session II - Exchange on the COVID-19 pandemic impact on democracy, rule of law and fundamental rights

17:30 - 17:35 Introduction by **Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR,** Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), European Parliament

17:35 - 18.05 **Interventions by**

Michael O'Flaherty, Director, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)

Gianni BUQUICCHIO, President, Venice Commission, Council of Europe: presentation of the Interim Report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights

Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (tbc)

Alexis DESWAEF, Vice-President of the International Federation of Human Rights (FIDH)

Members of National Parliaments (tbc)

18.05 - 18.35 **Question and Answer Session**

18.35 - 18.40 Closing remarks by **Juan Fernandez LÓPEZ AGUILAR,** LIBE Chair

PREMESSA

La Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha indetto una riunione interparlamentare con i Parlamenti nazionali per valutare la prima relazione annuale sullo Stato di diritto adottata dalla Commissione europea nel settembre 2020, nel contesto del meccanismo per la democrazia, lo Stato di diritto e dei diritti fondamentali proposto dal Parlamento europeo.

La Commissione LIBE, presieduta da Juan Fernando López Aguilar (Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo), è composta da 134 membri; gli europalamentari italiani che ne fanno parte sono: Pietro Bartolo (Vicepresidente; Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europe); Mara Bizzotto (Membro sostituto -Gruppo Identità e Democrazia); Caterina Chinnici (Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo); Laura Ferrara (non iscritta); Sabrina Pignedoli (Membro sostituto –Non iscritta); Giuliano Pisapia (Membro sostituto - Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo); Nicola Procaccini (Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei); Franco Roberti (Membro sostituto - Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo); Silvia Sardone (Membro sostituto - Gruppo Identità e Democrazia); Annalisa Tardino (Gruppo Identità e Democrazia).

Tale meccanismo è stato definito, da ultimo, con la risoluzione del 7 ottobre 2020, approvata dall'Assemblea Plenaria del Parlamento europeo, la quale ha sostanzialmente accolto la proposta della LIBE volta all'adozione di un accordo interistituzionale idoneo a garantire il coordinamento e la cooperazione tra Commissione, Consiglio e Parlamento nell'attività di monitoraggio degli Stati membri per quanto riguarda la loro adesione ai valori dell'UE ex art. 2 del Trattato sull'Unione europea.

Le Istituzioni europee hanno convenuto sulla necessità di un pieno coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella discussione sui temi oggetto della riunione. In tal senso, la citata risoluzione non soltanto prevede espressamente che il Parlamento europeo organizzi, in cooperazione con i Parlamenti nazionali, un dibattito interparlamentare sui risultati della relazione annuale sullo Stato di diritto della Commissione europea, ma prefigura altresì un ruolo attivo delle Assemblee nazionali degli Stati membri nel cosiddetto follow up dei risultati della relazione, esortandoli a tenere dibattiti pubblici e adottare posizioni sull'esito del ciclo di monitoraggio.

L’applicazione concreta delle misure prospettate potrà offrire utili elementi per valutare se il nuovo sistema sarà davvero in grado di assicurare significativi progressi per quanto concerne il monitoraggio e la puntuale applicazione delle regole dello Stato di diritto nell’ambito dell’UE, anche ai fini di una adeguata prevenzione e una efficace sanzione di eventuali violazioni da parte di singoli Stati membri.

INTRODUZIONE

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), nel quale le principali Istituzioni dell'UE sono intervenute avanzando una serie di proposte tuttora in fase di sviluppo. In particolare, la discussione si è focalizzata sui problemi di **efficacia** che sono stati riscontrati nelle attività di **monitoraggio**, **prevenzione** e **risposta** a livello europeo rispetto al verificarsi di **rischi** di violazione o effettive **lesioni** del citato principio.

La critica più diffusa all'attuale assetto concerne quello che è ritenuto una sorta di doppio standard per cui l'Unione europea sarebbe maggiormente propensa a diffondere e promuovere lo Stato di diritto (e i diritti fondamentali) al di fuori di essa piuttosto che ad assicurare al suo interno il rispetto dei medesimi da parte degli Stati membri. Al riguardo, si ricorda che lo Stato di diritto (insieme alla democrazia, i diritti umani e i diritti delle minoranze) è il **parametro politico** che figura tra i cosiddetti **criteri di Copenhagen**, requisiti indispensabili per avviare il **processo di adesione** all'UE da parte di uno Stato non membro. Inoltre, il Consiglio considera il rispetto dei diritti umani e la democrazia come elemento fondamentale di tutte le **relazioni** dell'UE con i **Paesi terzi** e le istituzioni internazionali.

La discussione ha preso le mosse, in particolare, dall'applicazione dell'articolo 7 del Trattato dell'Unione europea TUE, che prevede un'articolata procedura in cui intervengono le principali Istituzioni europee, all'esito della quale il Consiglio può definire una sanzione nei confronti dello Stato membro in cui sia stata constatata l'esistenza di una violazione grave e persistente, tra l'altro, del principio dello Stato di diritto. Tale sanzione consiste nella sospensione di quello Stato da alcuni dei diritti previsti dal Trattato, compreso il diritto di voto in sede di Consiglio. Il funzionamento della procedura testé citata, sperimentata solo per due volte (nei confronti di **Polonia** e **Ungheria**), si è rivelato farraginoso, atteso che in entrambi i casi non si è mai superata la **fase istruttoria** dell'iter. È invece risultato meno problematico l'approccio recentemente rafforzato dalla Commissione europea la quale ha ampliato l'uso delle **procedure di infrazione** laddove le criticità per lo Stato di diritto si concretizzino attraverso una violazione specifica del diritto dell''UE; tale approccio è stato peraltro ulteriormente sviluppato con il maggior coinvolgimento della Corte di giustizia dell'UE, la quale non ha esitato a esercitare poteri straordinari di **ordine di sospensione** delle misure nazionali in grado di ledere il principio citato.

La Relazione sullo Stato di diritto 2020 è il primo atto del **nuovo meccanismo per lo Stato di diritto**, un **ciclo annuale** di **valutazione** dello stato di salute di uno dei fondamenti degli sistemi costituzionali moderni. Nonostante lo Stato di diritto sia un principio in linea di massima garantito da un tutela multilivello offerta da più ordinamenti - dal complesso di principi e norme costituzionali degli Stati membri, dalla Convenzione europea dei

diritti dell'uomo (e dalle pronunce della Corte EDU), dai Trattati istitutivi dell'UE, dalla Carta europea dei diritti fondamentali, e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE,– la Commissione ha elaborato uno strumento che mira sostanzialmente a diffondere un'approfondita **consapevolezza** delle questioni che lo interessano e a realizzare un ambiente europeo in grado di **prevenire minacce** e criticità in grado di comprometterne il rispetto.

L'obiettivo indicato della **promozione** e di una diffusa **attenzione** ai problemi in materia di Stato di diritto è, tra l'altro, stato già ricercato dalla Commissione europea attraverso l'idea di una costruzione di una **rete** che includa **operatori del diritto**, in primo luogo le **Corti nazionali** a tutti i livelli, mondo accademico e società civile. In particolare, con la precedente comunicazione "Rafforzare lo Stato di diritto – Programma di azione" la Commissione aveva già posto l'accento sulla valorizzazione del il ruolo dei **giudici nazionali**, sia nell'ambito di una **cooperazione** tra **reti giudiziarie**, sia con riferimento all'impiego sistematico dello strumento del rinvio di **questioni pregiudiziali** alla Corte di giustizia dell'UE nei casi in cui vengano in considerazione profili dello Stato di diritto.

La relazione in esame è basata su una serie di informazioni provenienti da un variegato insieme di fonti (**amministrazioni nazionali**; **Agenzie** dell'UE deputate alla tutela dei diritti fondamentali; **organismi internazionali**; organizzazioni della società civile, etc.); essa dovrebbe riferire sulla tendenza generale nell'UE e sulle situazioni specifiche negli Stati membri, con l'obiettivo di innestare un dialogo con gli Stati membri e avviare il dibattito anche nelle sedi europee con il coinvolgimento delle principali istituzioni dell'UE.

Tra gli elementi chiave del meccanismo vi è peraltro la necessità di sviluppare la discussione in una sede di **cooperazione interparlamentare europea**, profilo che è sostanzialmente in linea con la posizione recentemente espressa dal Parlamento europeo. In tale contesto, si segnala che l'Unione sembra prossima all'adozione di un **meccanismo sanzionatorio nuovo** che ricollega le **carenze** nel rispetto dello **Stato di diritto** alle disfunzioni della **corretta esecuzione del bilancio** UE; la constatazione dell'esistenza di tali criticità consentirebbero al Consiglio di **penalizzare** gli Stati membri sotto il profilo dell'accesso alle **risorse** del bilancio e di altri strumenti finanziari laddove siano in essi riscontrate criticità per lo Stato di diritto in grado di ledere la sana e corretta gestione dei fondi europei. Si tratta di uno strumento dalla portata circoscritta a fattispecie specifiche che tuttavia indica una linea di tendenza volta a dare maggiore concretezza a un sistema di tutela che le maggiori Istituzioni europee e la maggior parte degli Stati membri ritengono perfettibile.

Da ultimo, si ricorda che, in attuazione dell'articolo 6, paragrafo 2 del Trattato sull'Unione europea, è tuttora in corso il processo di adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

La CEDU, firmata a Roma il 4 novembre 1950 nell'ambito del Consiglio d'Europa, impegna gli Stati aderenti a rispettare, nei confronti dei soggetti che ricadono nella loro giurisdizione, i diritti in essa enunciati, e a consentire (ove tali diritti siano violati) di adire la Corte all'uopo istituita (Corte EDU).

L'adesione dell'Unione europea alla CEDU dovrebbe comportare:

- un **controllo giurisdizionale** aggiuntivo nel settore della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione. L'adesione dovrebbe attribuire alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte di Strasburgo) il potere di sindacare, ai fini del rispetto della Convenzione, gli atti delle istituzioni, degli organi e organismi dell'UE, comprese le sentenze della Corte di giustizia;
- l'azionabilità da parte di qualunque individuo di un **nuovo mezzo di ricorso**: sarà possibile infatti adire la Corte dei diritti dell'uomo in caso di violazione dei diritti fondamentali imputabile all'Unione, a condizione però che siano già esaurite tutte le vie di ricorso interne.

Schede di lettura

POLITICHE DELL'UE IN MATERIA DI STATO DI DIRITTO

Il meccanismo per lo Stato di diritto predisposto dalla Commissione europea

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, nell'accezione 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;** l'iniziativa è riconducibile a una delle sei priorità individuate nel programma 2019-2024 dell'attua Commissione europea.

Tale 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.

Nella prima **Relazione sullo Stato di diritto 2020 (COM(2020)580)** si fotografano i più significativi sviluppi, sia in positivo sia in negativo, nell'osservanza dei parametri della *rule of law*.

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.

Le attività in seno al Consiglio dell'UE

A partire dal 2014 il Consiglio ha instaurato i dialoghi annuali sullo Stato di diritto, concretamente una serie di **riunioni del Consiglio dell'UE Affari generali** nelle quali sono stati approfonditi aspetti generali della materia dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, senza effettivamente entrare nel merito delle violazioni di tali valori UE da parte di specifici Stati membri. Peraltro, spesso i temi specificamente discussi in tale sede non hanno riguardato in senso stretto i parametri citati il cui rispetto è necessario per la tenuta dello Stato di diritto, bensì materie riconducibili ad alcuni diritti fondamentali quali l'**asilo** e la *privacy*.

*In tale contesto, nel novembre 2016, un numero significativo di Stati membri, tra i quali anche l'**Italia**, hanno proposto il **rafforzamento** di tali dialoghi, mediante la trasformazione dell'attuale discussione in sede di Consiglio Affari generali in un esercizio periodico di **valutazione** **inter pares** **tra Stati membri secondo l'approccio peer review** (impiegato soprattutto nel mondo della ricerca scientifica).*

Nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio "Affari generali" del novembre 2019 si è stabilito che le relazioni della Commissione in materia di Stato di diritto potrebbero servire da **base** per il **dialogo annuale** citato. In tal senso, in occasione del Consiglio affari generali del 13 ottobre, la Presidenza tedesca ha sviluppato un **nuovo approccio** al dialogo annuale sullo Stato di diritto. I Ministri hanno tenuto discussioni orizzontali sugli sviluppi generali, incentrate sui settori oggetto di approfondimento della relazione in esame. Il Consiglio affari generali ha altresì stabilito che nella sessione del 10 novembre discuterà **aspetti specifici per Paese,** concentrandosi sugli sviluppi chiave in cinque Stati membri, in base all'ordine protocollare dell'UE: **Belgio**, **Bulgaria**, **Cechia**, **Danimarca** ed **Estonia**.

Il contributo del Parlamento europeo -Risoluzione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali

Il 7 ottobre 2020, l'Assemblea plenaria del Parlamento europeo ha approvato la **risoluzione** del Parlamento europeo sull'istituzione di un meccanismo europeo in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2020/2072(INL)), con la quale ha sostanzialmente accolto la proposta della Commissione parlamentare LIBE (Libertà civili, giustizia e affari interni) volta all'**adozione di un accordo interistituzionale** idoneo a garantire il coordinamento e la cooperazione tra Commissione, Consiglio e Parlamento nell'attività di monitoraggio degli Stati membri per quanto riguarda la loro adesione ai **valori dell'UE (ex art. 2 TUE)**.

Il Parlamento europeo constata la grave crisi in cui è incorsa l'Unione in ragione della carenza di strumenti efficaci di contrasto al verificarsi di un progressivo arretramento in alcuni Stati Membri del rispetto della democrazia, dei diritti fondamentali e dei principi dello Stato di diritto.

La proposta di accordo interistituzionale del Parlamento europeo, accogliendo parzialmente il meccanismo disegnato dalla Commissione, mira a tradurlo in una procedura giuridicamente vincolante e il cui ambito di applicazione si estenda anche a democrazia e diritti fondamentali. L'accordo interistituzionale rafforzerebbe altresì il ruolo della Commissione nel predisporre **raccomandazioni specifiche** per Paese, la cui attuazione costituirebbe oggetto di monitoraggio successivo da parte delle istituzioni europee. Tra i punti notevoli 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.

In particolare, il progetto di proposta per l'accordo contempla **l'istituzione di un ciclo annuale di monitoraggio dei valori dell'Unione**. Tale ciclo si articolerebbe 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, in **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'UE, nonché in **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 dialogo con gli Stati membri per favorirla.

In sostanza, il Parlamento europeo propone 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 la **condizionalità di bilancio** una volta in

vigore (*attualmente oggetto di una proposta di Regolamento, su cui v. 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**.

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel ciclo di monitoraggio

Sia il nuovo meccanismo disegnato dalla Commissione sia la risoluzione del Parlamento europeo prevedono **la partecipazione dei Parlamenti nazionali** in diverse fasi del ciclo annuale di monitoraggio. La Commissione, 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, già con la comunicazione COM(2019)163 aveva proposto un'estensione del processo di verifica annuale al di là delle sole Istituzioni europee e, dunque, il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali.

Il quadro risultante dai documenti in esame vedrebbe declinata 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;

  Si segnala che dall'elenco delle fonti indicato nella Relazione 2020 non risulta che siano stati inviati contributi dal Parlamento italiano alla Commissione europea per la realizzazione del documento.

- 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 2020 - QUESTIONI GENERALI

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(2020)311). 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 risolva altresì in una violazione del diritto dell'UE).

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

- 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.

- il quadro anticorruzione, ossia l'esistenza di strumenti nazionali di **prevenzione**, **accertamento**, **repressione** e punizione della corruzione, nonché la **percezione** della medesima;

- 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;

- 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 economici (**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.

In tale sezione la Commissione sottolinea, infine, taluni profili critici per lo Stato di diritto emersi in rapporto alla **pandemia di COVID-19**. Si tratta delle significative ricadute delle misure emergenziali di contrasto alla proliferazione del virus sulla salvaguardia della *Rule of law*, con particolare riferimento agli aspetti problematici dovuti al permanere di misure di concentrazione dei poteri o di limitazione dei diritti fondamentali anche una volta rientrata l'emergenza sanitaria. In particolare, la Commissione, nell'ambito dell'attività di monitoraggio prevista dal citato meccanismo, ha analizzato i principali **provvedimenti di emergenza** adottati dagli Stati membri, valutando (1) se fossero **circoscritti nel tempo**, (2) se la loro stretta necessità e proporzionalità fossero garantite da **meccanismi di salvaguardia** e (3) se potessero essere soggetti a **controllo giudiziario e parlamentare**. Da tale analisi, ha ricavato tre riflessioni:

- l'importanza di garantire che il processo decisionale urgente ed efficace, prevalentemente condotto dagli esecutivi, rimanga inquadrato in una logica di bilanciamento dei poteri e, dunque, sia possibile il **controllo parlamentare**, sia in funzione di indirizzo sia in funzione di verifica *ex post* circa le misure giuridiche adottate, nonché il controllo sulle leggi da parte delle **Corti costituzionali** e delle **Corti supreme**;
- l'insorgere di ostacoli all'esercizio del **controllo democratico da parte dei media** e degli organismi della società civile durante i periodi emergenza e il rischio che siano adottate misure restrittive della libertà di espressione e di **accesso alle informazioni** (anche a fini politici).

  Peraltro la Commissione europea ha sottolineato il ruolo essenziale dei **media liberi** e **pluralisti** per la diffusione di **informazioni verificate**, che contribuiscono, tra l'altro, alla lotta contro la **disinformazione** e tutelano la responsabilità democratica. La questione si inserisce nel contesto di una serie di recenti misure a livello europeo, tra le quali il **piano d'azione** e il codice contro la disinformazione. Quest'ultimo strumento è stato sottoscritto da alcune tra le maggiori **piattaforme online** (Google, Facebook, Twitter, Microsoft, Mozilla e, a partire da giugno 2020, TikTok), le quali si sono, tra l'altro, impegnate a fermare i profitti derivanti da pubblicità realizzata da profili e siti web che alterano

l'informazione e a fornire agli inserzionisti adeguati strumenti di sicurezza e informazioni in merito ai siti che creano disinformazione.

- la **resilienza del sistema giudiziario**, messo a dura prova dalla chiusura parziale degli organi giurisdizionali in dipendenza del COVID-19, con il rischio di compromettere il diritto fondamentale di accesso a un giudice indipendente e a un ricorso giurisdizionale effettivo. La Commissione, in questo senso, saluta con favore le iniziative volte alla **digitalizzazione** delle comunicazioni con gli uffici giudiziari e dello svolgimento **dei processi**.

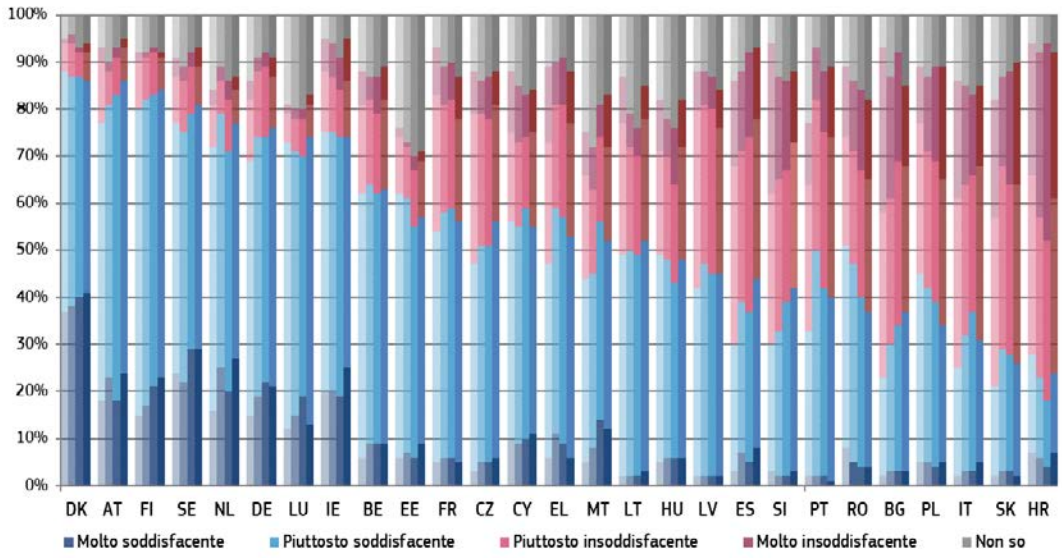
CAPITOLO SULLA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO IN ITALIA

Sistema giudiziario

Indipendenza

La Commissione constata che il sistema giudiziario italiano dispone di **un solido quadro legislativo** a **salvaguardia dell'indipendenza** della magistratura. La Relazione tuttavia evidenzia come, secondo le rilevazioni statistiche, il **livello di indipendenza della magistratura percepito** in Italia sia **basso**: tale livello sarebbe considerato buono o molto buono soltanto dal **31 per cento** dei **cittadini** e dal **36 per cento** delle **imprese**, percentuali diminuite tra il 2019 e il 2020. Secondo la Commissione europea le ragioni principali per cui i cittadini e le imprese avvertirebbero una mancanza di indipendenza sarebbero le interferenze o le pressioni esercitate dal Governo, dai politici e dai rappresentanti di interessi economici o di altri interessi specifici.

Di seguito il grafico trattato dal Justice scoreboard 2020 sull'indipendenza percepita della magistratura da parte dei cittadini in tutti gli Stati membri (fonte: Eurobarometro — colori chiari: 2016, 2018 e 2019, colori scuri: 2020)



La Commissione sottolinea, 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, scaturenti da un'indagine penale della Procura di Perugia, che ha portato alle dimissioni di cinque membri dell'organo di autogoverno della magistratura.

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

Uno dei filoni di riforma del settore della giustizia attiene alla **riorganizzazione del Consiglio superiore dalla magistratura**, nonché alla **revisione dell'assetto ordinamentale della magistratura**. In merito, il Governo ha presentato alla Camera il disegno di legge **AC. 2681** che prevede, da una parte, una delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario con particolare riferimento alla progressione in **carriera** dei magistrati e all'accesso alle funzioni di **legittimità**, alle valutazioni di professionalità, alla disciplina dell'accesso alla magistratura, e, dall'altra, modifiche relative alla disciplina del Consiglio superiore della magistratura con riguardo alla **composizione** ed organizzazione; alle attribuzioni e funzionamento; al **sistema elettorale**; alla cessazione e scioglimento nonché alla posizione giuridica dei componenti.

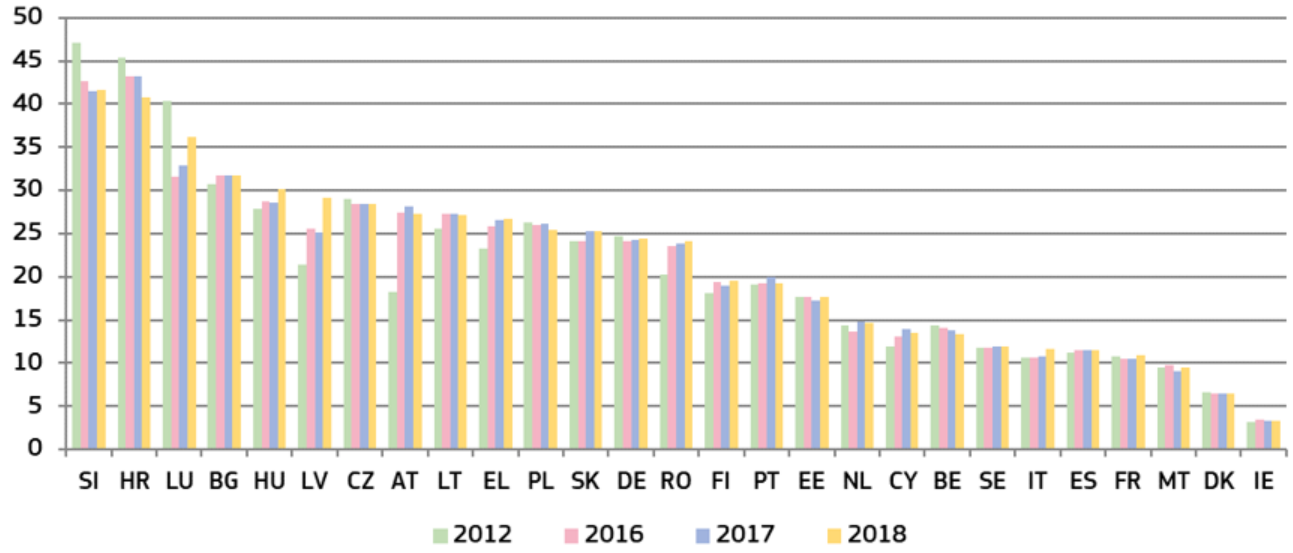
Qualità

La Commissione ritiene che le riforme del processo civile e penale, congiuntamente ad **un aumento delle risorse umane** e al completamento del processo di digitalizzazione, possano consentire un recupero in termini di efficienza, soprattutto con riferimento ai tempi di trattamento. In particolare, vengono in considerazione:

- un aumento significativo dell'organico presso tutti gli organi giurisdizionali civili e penali e presso le Procure (Legge di bilancio 2019);
- l'introduzione di meccanismi di flessibilità nell'assegnazione dei procedimenti volti allo smaltimento dell'arretrato e potenziamento del personale amministrativo (Legge di bilancio 2020);

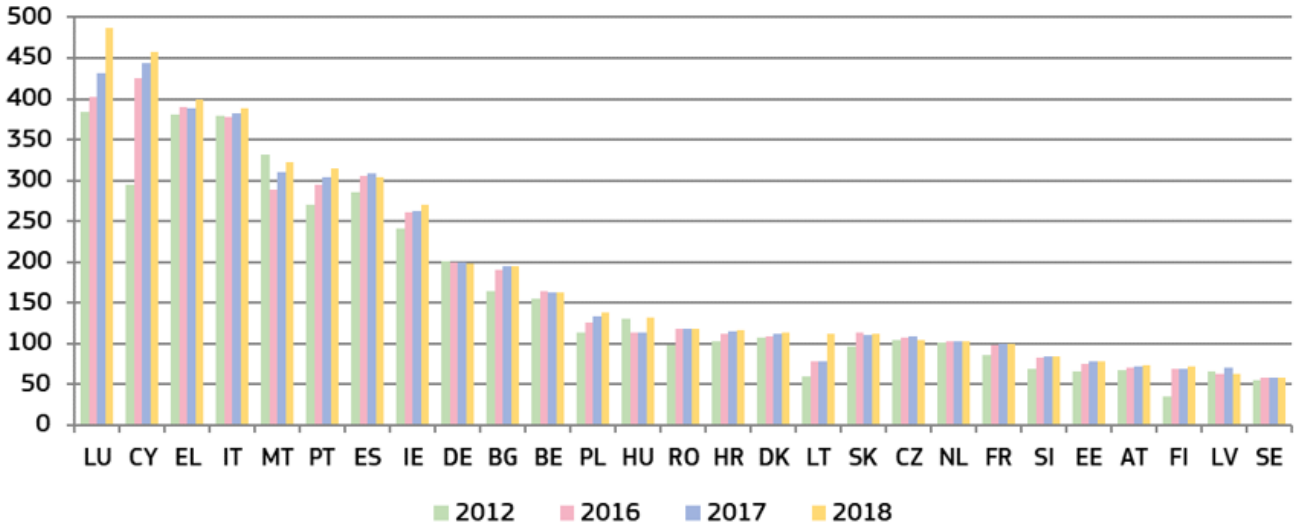
Si ricorda che secondo la Commissione europea (dati *Justice scoreboard 2020*) l'Italia nondimeno rimane alle ultime posizioni nell'Unione per il numero di **magistrati** ogni 100.000 abitanti, mentre continua a occupare le prime posizioni per il numero di **avvocati**.

Di seguito un grafico recante il numero dei giudici negli Stati membri, 2012-2018 (per 100 000 abitanti)



(Justice scoreboard 2020)

Di seguito un grafico recante il numero degli avvocati negli Stati membri, 2012-2018 (per 100 000 abitanti)



(Justice scoreboard 2020)

Infine, la Commissione rileva i progressi in materia di **digitalizzazione** dei procedimenti presso gli organi giurisdizionali di primo e secondo grado e osserva come i progetti di riforma del processo civile e penale intendono ulteriormente facilitare il ricorso esclusivo alle modalità telematiche di

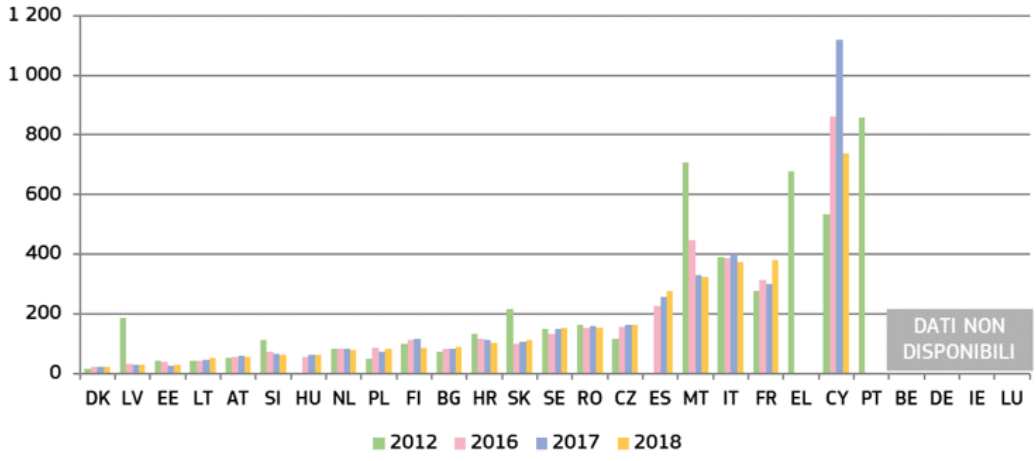
comunicazione. La Commissione definisce “avanzato” lo stato di digitalizzazione del procedimento amministrativo. Sono oggetto di valutazione positiva altresì gli attuali **progetti di riforma della procedura civile** e **penale.**

La Corte osserva poi che sono ancora pendenti in Parlamento **le riforme** dirette a ristrutturare gli organi di **giurisdizione tributaria,** segnalando con preoccupazione un forte **aumento** dei **casi** in **entrata** nella **sezione** di **ultima istanza**.

Efficienza

La Commissione sottolinea che il sistema giudiziario continua a sperimentare **gravi difficoltà legate alla durata dei procedimenti.** 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. La tendenza positiva osservata nel 2018 presso la Corte di cassazione si è invertita in ragione del marcato aumento delle cause in entrata nel settore della **protezione internazionale** e nella sezione **tributaria**. Nel 2019 i tribunali **amministrativi** hanno avviato una riduzione dei tempi di trattazione dei procedimenti in tutti i gradi di giudizio (in particolare in materia di **appalti pubblici**), che comunque rimangono superiori alla media europea. Nonostante un'ulteriore diminuzione nel periodo 2018-2019, anche nei procedimenti **penali** si registra una durata superiore alla media a livello di appello.

Di seguito un grafico riportato nel Justice scoreboard recante il tempo stimato necessario per definire le cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura 2012-2018 in primo grado). Secondo lo Scoreboard, l’Italia registra una media complessiva di circa 400 giorni



In conclusione, 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.
- la riforma della **prescrizione** si pone in linea con una raccomandazione specifica per il Paese formulata nel contesto del semestre europeo.
- 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 tema del recupero di efficienza del sistema giudiziario, con particolare riferimento alla necessaria riduzione dei tempi del processo, tanto civile quanto penale, è al centro dell'agenda parlamentare ormai da alcuni anni.

In merito, questa legislatura si è fino ad oggi caratterizzata per un deciso intervento volto ad **ampliare gli organici** del personale, tanto di magistratura quanto amministrativo, e per un più massiccio ricorso agli strumenti del **processo telematico**, anche in risposta all'emergenza derivante dal Covid-19, che ha reso a lungo estremamente problematica la celebrazione dei processi in presenza.

Per assicurare il contenimento del rischio epidemiologico senza determinare la paralisi dell'attività giudiziaria, il Governo ha adottato diverse misure contenute in larga parte nell'articolo 83 del decreto legge n. 18 del 2020, oggetto di numerosi successivi interventi di modifica. Si tratta in larga parte di misure temporanee che sono ad oggi prorogate fino al 31 dicembre 2020. In particolare, fino a tale data, sono in vigore norme che consentono lo svolgimento di udienze da remoto nel processo civile ma anche la partecipazione mediante collegamenti da remoto alle udienze penali da parte degli imputati in stato di custodia cautelare in carcere e dei condannati detenuti. Con l'art. 83 del DL 18/ 2020 sono state introdotte anche disposizioni a regime concernenti il deposito con modalità telematica di istanze e atti presso gli uffici del Pubblico Ministero nella fase delle indagini preliminari da parte dei difensori e della Polizia giudiziaria.

Con riguardo al **settore civile,** la legislatura in corso si è caratterizzata, inoltre, per la centralità del tema del **diritto della crisi di impresa.** È stato approvato il decreto legislativo n. 14 del 2019, di attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (legge n.

155 del 2017), che contiene il nuovo "Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza" le cui disposizioni entreranno in vigore il 1° settembre 2021.

È stata inoltre approvata la legge n. 31 del 2019, volta a riformare l'**azione di classe** (c.d. *class action*), con la finalità di potenziare questo istituto allargandone il campo d'applicazione; questa riforma entrerà in vigore il 19 novembre 2020.

Dal punto di vista strettamente processuale, devono essere segnalati invece dei disegni di legge di riforma, tanto del processo civile quanto del processo penale, che il Governo ha presentato alle Camere e che sono tuttora in corso di esame.

Per quanto riguarda il **processo civile**, il Governo ha presentato al Senato il disegno di legge di **riforma AS. 1662,** che reca la **delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie**.

Si compone di 16 articoli, che hanno lo scopo di apportare modifiche al processo civile di primo grado e di appello attraverso la riduzione dei riti e la loro semplificazione, e di revisionare altresì gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di delega, il Governo deve adottare uno o più decreti legislativi di riforma, novellando il codice di procedura civile e le leggi processuali speciali, nel rispetto della garanzia del contraddittorio e dei principi e criteri direttivi previsti dagli articoli del disegno di legge in relazione alle diverse materie di intervento. La riforma è imperniata sulla semplificazione del processo civile monocratico tramite l'individuazione di un unico rito semplificato modellato sullo schema del rito sommario di cognizione. Analoghi meccanismi semplificatori dovrebbero essere introdotti per le cause riservate alla decisione del tribunale in composizione collegiale e per i giudizi dinanzi al giudice di pace e di secondo grado.

Per quanto riguarda il **processo penale**, il Governo ha presentato alla Camera il disegno di legge di **riforma AC. 2435**, volto a prevedere deleghe al Governo per l'**efficienza del processo penale** e norme per la **celere definizione dei procedimenti giudiziari** pendenti presso le **Corti d'appello.**

Il testo interviene, nella prima parte, con specifiche previsioni di delega relative alla riforma del codice di procedura penale, da attuarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge di delega, con una finalità di semplificazione e di aumento della celerità del procedimento. Tra gli elementi più significativi: la modifica delle norme in tema di notifiche; la ridefinizione della durata delle indagini preliminari; l'archiviazione; norme volte a ridurre il numero di processi che giungono alla fase dibattimentale, con criteri più stringenti in relazione alla regola di giudizio a cui il pubblico ministero e il giudice dell'udienza preliminare devono attenersi per l'esercizio dell'azione penale o l'accoglimento della richiesta di rinvio a giudizio; l'introduzione della valutazione del giudice in merito alla eventuale retrodatazione dell'iscrizione dell'indagato nell'apposito registro e la conseguente sanzione di inutilizzabilità degli atti di indagine effettuati a termini già scaduti; l'estensione della possibilità del patteggiamento a tutte le ipotesi di reato alle quali sia applicabile complessivamente una pena inferiore agli otto anni; norme per l'incentivazione del ricorso al giudizio abbreviato condizionato, sul calendario delle udienze e sui termini di deposito delle perizie.

Oltre a stabilire i criteri della delega per la riforma del processo penale, il testo introduce ulteriori disposizioni finalizzate all'abbattimento e alla velocizzazione dei procedimenti in corso presso le Corti d'appello, nonché norme in materia di sospensione della prescrizione.

Si evidenzia infine che con il **Programma Nazionale di Riforma del 2020 (**PNR 2020) il Governo ha risposto alle sollecitazioni europee prevedendo ulteriori interventi di riforma caratterizzati anche da una politica di potenziamento del personale della giustizia, attraverso l'ampliamento delle piante organiche, e di digitalizzazione del processo. In occasione della discussione parlamentare sul PNR, nella seduta del 29 luglio 2020, l'Assemblea della Camera ha approvato una risoluzione (n. 6-00124) che impegna il Governo a favorire la riforma del processo civile e penale, dell'ordinamento giudiziario e della disciplina sulla costituzione e sul funzionamento del CSM, al fine di garantire una maggiore efficienza del sistema giudiziario, anche al fine di accrescere la competitività del sistema-Paese.

Da ultimo, le **Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** presentate dal Governo confermano gli obiettivi già indicati dal PNR ed in particolare inseriscono la **riforma della giustizia** tra le politiche di supporto per il conseguimento di "*Un ordinamento giuridico più moderno e efficiente*", ritenuto prioritario per la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti e alle attività economiche, in grado di generare effetti positivi sul PIL del Paese.

Per raggiungere tale obiettivo, le linee guida indicano tre direttrici principali da seguire: ridurre la durata dei processi civile e penale; revisionare il codice civile; riformare il diritto societario.

Si segnala, infine, che nella recente **Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza** (**NADEF**) il Governo ha preannunciato, tra i collegati alla decisione di bilancio, un disegno di legge recante delega per la **riforma giustizia tributaria**, già interessata dall'introduzione, con esiti positivi, del processo telematico nel luglio dello scorso anno.

Quadro anticorruzione

La Commissione valuta il **quadro giuridico** e istituzionale per la lotta alla corruzione come sostanzialmente **funzionante**. Sotto il profilo della **percezione della corruzione**, tuttavia, l'Italia ha ricevuto un punteggio di 53/100 nell'indice di Transparency International e si è classificata al **15°** posto nell'UE e al **51°** posto a livello mondiale. Secondo un sondaggio speciale Eurobarometro del 2020, l'88 per cento degli intervistati (91 per

cento tra le imprese) considera la corruzione **diffusa** (contro una media UE del 71 per cento) e il 35 per cento si sente personalmente danneggiato dalla corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26 per cento). Il 42 per cento degli intervistati ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (contro una media UE del 36 per cento), mentre il 25 per cento delle imprese ritiene che le persone e le imprese che corrompono un alto funzionario siano punite in modo adeguato (contro una media UE del 31 per cento).

La Commissione ritiene che le recenti **innovazioni legislative** (c.d. legge "spazzacorrotti") in tema di contrasto al fenomeno corruttivo, le quali hanno elevato i livelli delle sanzioni per i reati di corruzione e inasprito il regime delle pene accessorie, realizzino un **rafforzamento del suddetto quadro**. La Commissione rileva, d'altra parte, **un accrescimento del ruolo** e dei poteri dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (**ANAC**) in materia di prevenzione nella corruzione all'interno della pubblica amministrazione. Sulla base delle informazioni fornite da ANAC e dalla DDA, è in aumento costante la rilevazione delle condotte corruttive e concussive da parte di gruppi della criminalità organizzata e il correlativo **aumento delle misure interdittive antimafia** disposte. Sono altresì in **aumento le segnalazioni di illeciti nel settore pubblico** a seguito della revisione del quadro giuridico in materia condotta nel 2017.

La Commissione sottolinea tuttavia la frammentarietà delle norme sul **conflitto di interesse**, in particolare riguardo al regime di inconferibilità e incompatibilità applicabile ai funzionari pubblici eletti, ritenuto disorganico e privo di un sistema completo di applicazione. Anche la disciplina del fenomeno del "*pantouflage*" (o *revolving doors*) rimane incompleta, giacché sono attualmente in vigore disposizioni solo per i **funzionari pubblici** e non per i **titolari di cariche pubbliche**.

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. Tuttavia permangono, secondo la Commissione, **preoccupazioni circa l'indipendenza politica dei media italiani**, ancora 15 anni dopo la segnalazione da parte della **commissione di Venezia** della mancanza di disposizioni efficaci sulla prevenzione del conflitto di interesse. L'Osservatorio del pluralismo dei media (MPM) nel 2020 classifica l'Italia a **medio rischio** a tale riguardo e conclude che nel

settore audiovisivo l'**influenza politica** continua a essere **notevolmente avvertita**. In misura minore, questa valutazione si applica anche al settore dei **giornali**, a causa delle relazioni indirette tra gli interessi degli editori e il Governo, a livello sia nazionale che locale.

A fronte dei dati preoccupanti sulle aggressioni fisiche e le minacce di morte subite dai giornalisti, anche da parte di gruppi mafiosi, e sulle aggressioni verbali da parte di funzionari e dipendenti governativi, la Commissione riconosce **l'utilità della creazione di un Centro di coordinamento sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti**, per iniziativa del Ministero dell'Interno, al fine di monitorare la situazione e mettere a punto le necessarie misure di tutela. La Commissione segnala che essa costituisce la **prima iniziativa in Europa** intesa a creare un meccanismo di sicurezza di questo tipo; stando alle risultanze delle consultazioni, i portatori di interessi hanno apprezzato il Centro, pur esprimendo preoccupazione per il fatto che spesso non viene dato seguito a minacce di minore gravità.

La Commissione mette in luce l'evoluzione giurisprudenziale in tema di **reato di diffamazione** avvenuta a seguito della sentenza della Corte di cassazione del 19 settembre 2019, n. 38721, la quale, in conformità agli orientamenti della Corte EDU, ha statuito che in caso di offese verbali la **pena detentiva** dovrebbe essere contemplata soltanto in **circostanze eccezionali**. La Corte Costituzionale, intervenuta sul punto con l'ordinanza n. 132/2020, ha rinviato l'udienza al 21 giugno 2021 per **consentire al Parlamento di riflettere** sul rispetto del principio costituzionale della libertà di espressione quale interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri

La Commissione riconosce che l'Italia ha una società civile vivace e diversificata. La Commissione rileva che sono all'esame della Camera dei Deputati due **proposte di legge**, presentate nel 2018, volte alla **creazione di un'istituzione indipendente per i diritti umani.** Tale misura sarebbe in linea con le raccomandazioni contenute in due relazioni presentate nel 2019 dal Comitato ONU sui diritti dell'uomo, il quale ha altresì invitato l'Italia a rendere l'**Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza** pienamente **indipendente** e autonoma e di aumentarne le risorse.

La Commissione segnala tuttavia che destano **preoccupazione** la complessità del processo di **registrazione delle ONG** e i ritardi nell'attuazione della legge che armonizza le **norme relative al settore non**

profit. Inoltre, il contesto in cui operano le ONG attive nel settore della migrazione e dell'asilo è influenzato da pregiudizi negativi e lo spazio civico è considerato ristretto. Il Consiglio d'Europa ha raccomandato di abrogare le leggi e le politiche che impediscono alle ONG di svolgere il loro legittimo lavoro, mentre le Nazioni Unite hanno raccomandato di garantire i diritti e la libertà di azione della società civile e hanno espresso preoccupazione per le **campagne denigratorie contro le ONG attive nel settore della migrazione e dell'asilo.**

Infine la Relazione della Commissione richiama la delibera da parte della **Corte Costituzionale** di norme integrative del proprio Regolamento interno, volte a promuovere **una maggiore partecipazione della società civile e del pubblico ai lavori** della Corte.

ASPETTI FONDAMENTALI DELLA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO NEGLI STATI MEMBRI

Sistemi giudiziari

La Commissione sottolinea la coessenzialità 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**.

Dai dati comparativi raccolti nella Relazione sulla **percezione** a livello europeo presso imprese e cittadini dell'**indipendenza** della magistratura emerge che gli Stati membri tendono a raggrupparsi ai **livelli più alti** e ai **livelli più bassi**.

Si registra una tendenza generale degli Stati membri a rafforzare le garanzie strutturali dell'indipedenza della magistratura (tra l'altro mediante misure volte a potenziare la partecipazione dei giudici alle procedure di nomina, o a riformare le procedure **disciplinari** per giudici e pubblici ministeri). Discussioni e i progetti di riforma sul rafforzamento delle garanzie giuridiche e costituzionali dell'indipendenza della magistratura sono in corso anche in Stati membri in cui tale indipendenza è tradizionalmente percepita come elevata o addirittura molto elevata. La Commissione osserva che taluni Stati membri in cui la separazione dei poteri e il rispetto dell'indipendenza della magistratura si basano più sulla **tradizione politica** che su **garanzie giuridiche dettagliate**, segnatamente Irlanda, Lussemburgo, Finlandia, Paesi bassi e Svezia, hanno avviato processi volti a introdurre **meccanismi** più **formali** per la tutela di tali valori, sulla scorta del modello offerto da altri Paesi dell'Unione.

Nella Relazione particolare attenzione è dedicata agli assetti istituzionali di alcuni Stati membri che prevedono da un lato il diritto del **potere esecutivo** di impartire istruzioni formali alle procure, dall'altro misure di **salvaguardia** o convenzioni consolidate che limitano la possibilità di abusi.

A tal proposito, la Commissione richiama la sentenza della Corte di giustizia dell'UE (causa C-508/18 e C-82/19) sul **mandato** di **arresto europeo**, cui ha fatto seguito un approfondito dibattito in Stati quali Germania e Austria.

Nell'ambito di tali pronunce, la Corte ha stabilito che le procure tedesche non offrivano una garanzia d'indipendenza dal potere esecutivo sufficiente per poter emettere un mandato d'arresto europeo, dal momento che la legge nazionale non escludeva che la loro decisione di emettere un mandato d'arresto europeo potesse, in un caso individuale, essere soggetta a un'**istruzione** del **Ministro della Giustizia** del Land interessato.

La Commissione segnala con preoccupazione le funzioni esercitate in alcuni Stati membri dal procuratore generale nei confronti dei procuratori di grado inferiore e la specifica situazione della Polonia, dove il Ministro della giustizia è anche procuratore generale. È infine richiamato il contenzioso avviato a livello europeo nei confronti di **Polonia** e **Ungheria** a causa delle criticità riscontrate rispettivamente nell'assetto dei Consigli nazionali di giustizia e nelle riforme dell'ordinamento giudiziario con particolare riguardo al regime disciplinare dei giudici.

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 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 riferisce sulle segnalazioni registrate in alcuni Stati membri circa attacchi politici e campagne mediatiche contro giudici e pubblici ministeri, richiamando tra l'altro la sentenza del 5 maggio 2020 con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ribadito la libertà di espressione dei pubblici ministeri e dei giudici e il loro diritto a partecipare a dibattiti pubblici su riforme legislative che incidono sulla magistratura, o in generale su questioni che riguardano l'indipendenza della magistratura.

Quadro anticorruzione

La Commissione europea segnala l'esigenza di un approccio globale alla lotta contro la corruzione, basato su una combinazione di **misure preventive** e **repressive**. I pilastri sui quali tale politica dovrebbe fondarsi sono, tra l'altro, un solido **quadro giuridico** e **istituzionale**; una capacità **amministrativa** e **giudiziaria** sufficiente (con la precondizione dell'indipendenza dei sistemi giudiziari); la volontà politica di adottare

misure di esecuzione; **media indipendenti** e **pluralistici** che svolgono una attività di sensibilizzazione e di promozione dell'**integrità** della vita pubblica.

La corruzione, peraltro, costituisce una grave minaccia agli **interessi finanziar**i dell'UE e mette a rischio la corretta esecuzione del bilancio dell'UE). In tale settore, gli strumenti a livello europeo più avanzati sono: la Procura europea; la disciplina sulla protezione da qualsiasi forma di ritorsione delle persone che segnalano violazioni (cosiddetti **whistleblowers**), le norme rivedute contro il r**iciclaggio di denaro**.

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 interazionale**. Sussistono tuttavia problemi nella **raccolta di dati comparativi** circa il trattamento dei reati di corruzione nelle varie fasi del procedimento penale; si registrano notevoli differenze tra Stati membri per quanto riguarda la **definizione** dei **reati** di corruzione, la disponibilità e la metodologia di registrazione dei dati. Emergono inoltre preoccupazioni per quanto riguarda l'efficacia delle **indagini** e **azioni penali** relative a casi di corruzione segnatamente in Bulgaria, Croazia e Slovacchia, nonché il **mancato perseguimento** di casi di corruzione ad alto livello in Cechia, Ungheria e Malta.

La Commissione rileva miglioramenti nei quadri normativi nazionali con riferimento alla disciplina delle dichiarazioni **patrimoniali** e del **conflitto di interesse** per i funzionari pubblici (Bulgaria, Irlanda, Grecia, Malta, Cechia, Portogallo, e Polonia). Sottolinea infine l'importanza delle misure preventive sulla attività di *lobbying* e sulla pratica delle porte girevoli (per cui ex funzionari pubblici assumono incarichi presso soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione).

Pluralismo dei media e libertà dei media

La Commissione osserva che il pluralismo e la libertà dei media sono **fattori chiave** per lo Stato di diritto, la responsabilità democratica e la lotta alla corruzione: generalmente gli Stati membri dispongono, secondo la Commissione, di **quadri giuridici idonei** alla tutela di tali valori e ad assicurare **standard elevati** in tale settore. 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 e la sicurezza dei giornalisti. La Relazione

poggia sulle valutazioni condotte dall'Osservatorio del pluralismo dei media, i cui risultati evidenziano, in particolare, che i giornalisti e altri **operatori del settore dei media continuano a subire minacce e attacchi** (sia fisici che online) in diversi Stati membri monitorati. La Commissione nota come alcuni Stati membri, tra cui l'Italia e il Belgio, abbiano adottato buone pratiche per prevenire e contrastare tale fenomeno. I risultati mostrano inoltre che non tutte le **autorità di regolamentazione** dei **media** possono essere considerate al riparo da influenze politiche, sia a causa delle modalità di nomina dei loro consigli di amministrazione sia del modo in cui attuano il loro mandato: in questo senso, la Commissione segnala l'emergere di **rischi di politicizzazione** di tali autorità in alcuni Stati membri (Malta, Ungheria e Polonia) e del rischio di inefficienza dovuta a **sottofinanziamento** in altri (Grecia, Slovenia, Romania).

Per quanto attiene alla **trasparenza della proprietà dei mezzi di informazione**, la Relazione riporta la presenza in media di un rischio moderato tra tutti gli Stati membri: a fronte di Paesi che dispongono di un efficace sistema di trasparenza fondato su obblighi di comunicazione alle autorità e al pubblico degli assetti proprietari (Germania, Francia, Portogallo), la Commissione segnala che in alcuni Stati membri vi sono ostacoli che si frappongono all'effettiva divulgazione ai cittadini delle informazioni relative alla proprietà o che in altri un quadro legislativo sulla trasparenza manca del tutto (Rep. Ceca, Cipro, Bulgaria). La Relazione indica, inoltre, che gli organi di stampa continuano a essere esposti a **ingerenze politiche**, soprattutto quando le loro condizioni economiche sono instabili, **tramite** la leva della **distribuzione della pubblicità statale: in molti Stati membri infatti non esiste una legislazione specifica che garantisca norme eque e trasparenti sulla distribuzione della pubblicità di Stato ai mezzi di informazione**, cosicché risultano possibili favoritismi e assegnazioni partigiane. Un rischio di compromissione dell'indipendenza dei media e del pluralismo deriva, secondo la Commissione, dall'assenza in alcuni Stati di una regolamentazione contro le ingerenze politiche o di norme che limitino il **controllo di mezzi di comunicazione da parte di dirigenti politici** (Bulgaria, Ungheria, Malta).

Altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri

La Commissione europea indica una serie di riforme costituzionali adottate in alcuni Stati membri finalizzate al rafforzamento dei sistemi di bilanciamento dei poteri, con particolare riguardo al controllo (preventivo e/o

successivo) di costituzionalità delle leggi, le quali appaiono conformi al parere di organismi internazionali di esperti come la Commissione di Venezia. Stando alla relazione, occorre migliorare l'**inclusività** e la **qualità** del **processo legislativo**, attraverso **processi consultivi**, come quello adottato in Francia nel caso della **Convenzione dei cittadini sul clima**.

La Commissione europea sottolinea i rischi per lo Stato di diritto legati al ricorso eccessivo a un processo legislativo accelerato e di emergenza. Vengono a tal proposito richiamati gli interventi reiterati della Commissione di Venezia e dell'OSCE circa l'importanza per la tenuta della separazione dei poteri di una procedura parlamentare basata su **deliberazioni approfondite** delle proposte legislative e degli emendamenti, **consultazioni** significative dei **portatori di interessi**, degli esperti e della società civile, e un dialogo con l'opposizione politica. Il rischio è particolarmente avvertito nei casi in cui procedure di legge accelerate sono state impiegate per riforme in materie che toccano i **diritti fondamentali**.

Da ultimo, la Commissione europea rimarca l'importanza del ruolo del **difensore civico**, delle istituzioni nazionali per i diritti umani (sui progetti di istituzione di un organismo indipendente in tale settore in Italia vedi *ante*) 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 preannuncia:

- la presentazione di un **Piano d'azione per la democrazia** europea;
- una **Nuova strategia per l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali**.

La Commissione, infine, esprime le seguenti raccomandazioni:

- l'invito agli Stati membri a considerare seriamente riforme giudiziarie e anticorruzione all'atto della preparazione dei rispettivi **piani nazionali di ripresa e resilienza**;
- l'esortazione agli Stati membri interessati e al Consiglio ad adoperarsi per una tempestiva risoluzione dei problemi sollevati nell'ambito delle **procedure ex articolo 7 TUE**, trovando soluzioni che tutelino lo Stato di diritto e i valori comuni a tutti gli Stati membri;

- la richiesta al Consiglio di impegnarsi per accelerare l'adozione della proposta della Commissione sulla **tutela del bilancio** dell'Unione in caso di **carenze generalizzate** riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, attualmente in discussione in sede di Parlamento europeo e di Consiglio (vedi *infra*).

LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO PER UN REGIME DI CONDIZIONALITÀ IN MATERIA DI *RULE OF LAW* PER PROTEGGERE IL BILANCIO DELL'UE

Nell'ambito del processo di formazione del nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, nel maggio 2018 la Commissione europea ha presentato una proposta COM(2018)324 sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto.

La normativa mira a introdurre 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 carenze generalizzate del principio dello Stato di diritto, che incidano o rischino di incidere sul principio di sana gestione finanziaria o sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione.

La reazione da parte dell'Unione sarebbe limitata ai casi di "**carenza generalizzata** riguardante lo Stato di diritto in uno Stato membro che comprometta o rischi di compromettere i principi di una sana gestione finanziaria o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione". Tali carenze si verificherebbero, in particolare, quando ad essere compromessi siano:

- il corretto funzionamento delle **autorità nazionali** che eseguono il bilancio dell'Unione;
- la **prevenzione** e la **repressione** delle frodi e della corruzione, in particolare il regolare funzionamento delle autorità responsabili per le indagini e per l'esercizio dell'azione penale in materia di repressione delle frodi a danno del bilancio dell'Unione
- l'esistenza di un **controllo giurisdizionale effettivo** sull'attività svolta da tali autorità.

Esempi concreti di simili situazioni sarebbero casi di minacce all'indipendenza della magistratura, di mancata assegnazione di risorse sufficienti per il buon funzionamento delle autorità pubbliche, così come di mancata repressione di eventuali condotte arbitrarie e illegittime da parte di queste stesse autorità.

Con la Relazione annuale 2019 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, la Corte dei Conti, tra l'altro, riferisce sui controlli in tema di **frodi** e **irregolarità** in materia di **risorse proprie**. Emerge, in particolare, che l'Italia si colloca in **nona posizione** per numero di **irregolarità segnalate** (104 segnalazioni; erano 145 nel 2017) e in **settima** posizione per quanto attiene agli **importi comunicati**, con circa **9,8 milioni di euro** di irregolarità totali registrate a sistema, che rappresentano lo **0,43 per cento** del totale delle **risorse proprie** tradizionali versate al bilancio UE (in miglioramento rispetto al 2017, anno in cui lo stesso indice era pari allo 0,57 per cento).

Per quanto riguarda in particolare i casi segnalati come potenzialmente fraudolenti, il maggior numero è relativo alla Germania (95 casi), seguita da Francia (60 casi) e Spagna (44 casi). L'Italia, in **sesta posizione**, ha comunicato **38 casi di sospetta frode**. I primi due Paesi per volume finanziario delle irregolarità non fraudolente sono i Paesi Bassi (128,4 milioni) e il Regno Unito (127 milioni), che rappresentano da soli più della metà del totale (449,7 milioni). Segue, al terzo posto, la Germania, con 89,1 milioni. L'Italia si colloca in **dodicesima posizione**, con **circa 4 milioni**. I Paesi Bassi detengono anche la percentuale più alta di importi segnalati come non fraudolenti rispetto al totale delle RPT (4,10%), seguiti dal Portogallo (3,55%) e dal Regno Unito (3,45%). L'Italia presenta una percentuale di segnalazione pari allo 0,18 per cento del totale delle RPT, tra le più basse dell'UE, nel cui ambito si registra una media dell'1,78 per cento. Per quanto attiene, infine, alle **percentuali di recupero**, l'Italia, con il **35 per cento**, presenta una **percentuale inferiore** alla media europea, che è pari al 55 per cento. La percentuale è tuttavia in **aumento** rispetto ai dati rilevati per lo scorso anno (21 per cento di recuperi a fronte di una media europea del 47 per cento nel 2017). Infine, secondo la Corte dei conti, in valore assoluto, il nostro Paese ha il **primato dell'IVA evasa** (**33,6 miliardi**). Si assiste tuttavia ad una riduzione della propensione all'evasione in rapporto al passato (dal 26,6 per cento al 23,8 per cento del gettito potenziale), a fronte di una **media europea** attestata comunque su valori molto più contenuti (**11 per cento**).

Nel caso in cui la Commissione ritenga sussistente una carenza da parte di uno Stato membro, essa provvede a trasmettere al **Paese interessato** una **notifica** in cui espone i motivi su cui ha fondato la propria conclusione. Anche sulle base delle informazioni fornite, entro un mese, dal Paese interessato, la Commissione può proporre al **Consiglio** l'adozione di adeguate **misure sanzionatorie**. La proposta della Commissione si intende **adottata dal Consiglio a meno che questo non la respinga**, a maggioranza qualificata, entro un mese (cd. **sistema di voto a cd. maggioranza qualificata invertita**). Simile *iter* seguono i provvedimenti di revoca totale o **parziale** delle misure.

In ogni caso, le misure adottate non incidono sull'**obbligo** dello Stato membro di dare **esecuzione** al **programma** o al **fondo** che sia stato toccato dalla misura, compreso **l'obbligo di pagare i percettori/beneficiari finali**. Tali misure dovrebbero, infine, essere **proporzionate** alla natura, alla gravità e alla portata della **carenza** individuata e dovrebbero, possibilmente, riguardare le **azioni** dell'Unione **effettivamente** o **potenzialmente compromesse** da tale carenza.

Con risoluzione del 4 aprile 2019, il Parlamento europeo ha adottato una prima lettura recante una serie di emendamenti che prevedono, tra l'altro, la precisazione della definizione di «**carenza generalizzata** del principio dello Stato di diritto», e strumenti (in particolare, il supporto di un *panel* di **esperti indipendenti**) che consentano alla Commissione europea una **valutazione qualitativa più approfondita** di dette carenze.

In sede di Consiglio l'*iter* della proposta di regolamento ha tuttavia scontato un significativo **rallentamento** sia nel quadro delle dinamiche dell'approvazione del complessivo QFP, sia per la portata politica di uno strumento che ricollega penalizzazioni economiche a criticità nel settore del *Rule of law*, principio cui hanno mostrato particolare resistenza gli Stati membri nei confronti dei quali la Commissione europea ha attivato da tempo i principali strumenti di monitoraggio e reazione previsti dai Trattati (Polonia e Ungheria).

Peraltro il Servizio giuridico del Consiglio dell'UE aveva contestato la proposta sotto circa il profilo del **rispetto della base giuridica** in quanto il nuovo regime, da un lato, aggirerebbe la procedura ex articolo 7 TUE in materia di prevenzione e reazione delle violazioni del *rule of law;* dall'altro, è stato obiettato che trattandosi di meccanismo di condizionalità basato sulla sana gestione del bilancio, il regime dovrebbe commisurare le sanzioni non tanto alla gravità della condotta dello Stato membro quanto all'entità del danno causato agli interessi finanziari dell'UE.

Il Governo italiano ha aderito ad alcuni dei rilievi del Servizio giuridico del Consiglio, proponendo, tra l'altro, la precisazione in una lista chiusa delle tipologie delle condotte che possono attivare il meccanismo sanzionatorio.

Da ultimo, il 30 settembre 2020 gli Stati Membri (in sede di Comitato dei rappresentanti permanenti) hanno approvato **un mandato a negoziare** con il Parlamento europeo sulla base di un **testo di compromesso** avanzata dalla Presidenza tedesca del Consiglio dell'UE, la quale si richiama al testo originario della Commissione, recante tra l'altro le seguenti modifiche:

- si sostituisce il criterio della **maggioranza invertita** per l'adozione delle sanzioni in sede di Consiglio con quello della **maggioranza qualificata**;
- si **estende** il regime di condizionalità al **Next generation EU**;
- si trasforma (anche nel titolo del regolamento) il concetto di carenze generalizzate in materia di Stato di diritto in violazioni (*breaches*) del principio dello Stato di diritto, richiedendo inoltre che tali violazioni **compromettano** in modo sufficientemente diretto i principi di sana

gestione finanziaria del budget dell'UE o la protezione di suoi interessi finanziari ed espungendo altresì la fattispecie originariamente prevista di **semplice rischio** di compromissione;

- si elimina l'elenco esemplificativo volto a specificare le ipotesi di violazione dello Stato di diritto;
- si introduce un **freno di emergenza** nella procedura di adozione delle sanzioni sulla falsariga di quanto previsto per il Recovery and resilience facility (RFF);
- si aggiunge una clausola di **revisione delle sanzioni** dopo un anno.

La proposta della Presidenza tedesca è stata **approvata** (ai fini del successivo **negoziato** con il Parlamento europeo) con il voto favorevole, tra gli altri, di **Italia**, Francia, Spagna, Portogallo, Romania, Slovacchia e Repubblica Ceca; non ha invece trovato sostegno da parte della **Polonia** e dell'**Ungheria** (contrari ad un collegamento tra regime di condizionalità e rispetto dello Stato di diritto) né da parte degli Stati membri cosiddetti "**frugali**" e di quelli "**amici dello Stato di diritto**" per il sostanziale arretramento del testo rispetto agli originali obiettivi della Commissione.

Si segnala che sono in fase avanzata i triloghi volti alla formulazione di un testo condiviso tra il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE.

Potrebbe, al riguardo, risultare opportuno acquisire una valutazione compiuta del Governo circa l'idoneità della citata proposta di compromesso della Presidenza tedesca a raggiungere un soddisfacente punto di equilibrio rispetto agli obiettivi che il nuovo regime intende perseguire: un efficace meccanismo di risposta alle carenze generalizzate del Rule of law che si verifichino negli Stati membri; la tutela della corretta esecuzione del bilancio UE rispetto a inefficienze e disfunzioni di carattere amministrativo o giurisdizionale. Da ultimo, potrebbe infine risultare opportuno valutare se non si possano prefigurare a livello europeo strumenti complementari di tutela del Rule of law, per sanzionare violazioni di importanti principi democratici oltreché comportamenti scarsamente solidali di alcuni Stati Membri nel campo dei diritti fondamentali, ivi compreso il diritto all'asilo.