

dossier

XIX Legislatura

14 giugno 2023

Conferenza interparlamentare sulla democrazia in Europa

Stoccolma, 18-19 giugno 2023



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare sulla democrazia
in Europa

Stoccolma, 18-19 giugno 2023

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

EUROPEA

N. 33

N. 17



Servizio Studi

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

n. 33

Servizio degli Affari internazionali -

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06-6706-4561 – affeuropei@senato.it



Ufficio rapporti con l'Unione europea

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

Dossier n. 17

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

IL PROGRAMMA DELLA RIUNIONE 1

I SESSIONE - L'IMPORTANZA DI SALVAGUARDARE IL DIALOGO DEMOCRATICO E IL RUOLO DEI PARLAMENTI..... 3

1.1 La salvaguardia della democrazia nell'ordinamento dell'Unione europea 3

1.2 Il ruolo del parlamentarismo nella costruzione europea 5

1.3 Il dibattito e le iniziative in corso sul rafforzamento della democrazia e del parlamentarismo nell'UE 6

1.4 Le attuali proposte di rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo 8

1.5 Le proposte del Gruppo di lavoro della COSAC sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE 13

1.6 La riforma della legge elettorale dell'Unione europea 14

1.7 La procedura per la difesa dello Stato di diritto e il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali 18

1.8 Il ruolo del Parlamento europeo per la cooperazione tra le democrazie e per la promozione della democrazia nel mondo 22

II SESSIONE - L'IMPORTANZA DI SALVAGUARDARE L'INDIPENDENZA DELLE CORTI E LA FIDUCIA NELLE ISTITUZIONI SOCIALI..... 25

2.1 Le garanzie europee per l'indipendenza delle Corti: quadro normativo e orientamenti giurisprudenziali 25

2.2 Le azioni dell'Unione europea per la difesa dell'indipendenza della magistratura 27

2.3 La difesa dell'indipendenza delle Corti – Il caso della Polonia 30

2.4 L'analisi del Consiglio d'Europa sull'indipendenza della magistratura e delle Corti nei Paesi membri 31



Draft programme

Conference on Democracy in Europe

How can parliamentarians help safeguard and strengthen democracy and the rule of law?

18–19 June 2023

The Swedish Parliament,
The Former Second Chamber

Sunday 18 June

- 15.00 – 18.00 Arrival of delegations, check-in and registration at the hotels
- 18.15 Departure by bus from the hotels
- 19.00 – 22.00 **Official dinner**
Venue: Skansen
- 22.00 Shuttle bus back to the hotels

Monday 19 June

Delegations are advised to arrive at the Riksdag (Norrbro 1a and 1b) at the latest 08.30

- 08.15 Shuttle bus from Scandic Haymarket to the Riksdag
- 8.00 – 9.00 Coffee and registration at the Riksdag
- 9.00 – 9.20 **Opening of the conference**
- Andreas Norlén, Speaker of the Swedish parliament
 - Michal Šimečka, Vice-President of the European Parliament
- 9.20 – 10.30 **Session 1, part 1: The importance of safeguarding democratic dialogue and the significance of parliaments**
Chaired by Ida Karkiainen, Chair of the Committee on the Constitution
- Panel of researchers
- Johannes Lindvall, Professor in political science at the University of Gothenburg
 - Sara Hagemann, Professor in political science at the University of Copenhagen
- Reflections from a panel of members/former members
Moderated by Cecilia Garme
- Björn von Sydow, Former Speaker and member of the Swedish parliament
 - Astrid Thors, Vice President of Liberal International and former member of the Finnish parliament and the European Parliament
 - Reinhold Lopatka, member of the National Council of Austria and Vice-President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe
- 10.30 – 11.00 Family photo and coffee break
- 11.00 – 12.15 **Session 1, part 2: Exchange of views**
Moderated by Cecilia Garme
- 12.15 – 12.30 Concluding remarks
- Andreas Norlén, Speaker of the Swedish parliament
 - Ida Karkiainen, Chair of the Committee on the Constitution
- 12.30 – 14.00 Lunch buffet in the Grand Gallery

14.00 – 16.15 **Session 2: The importance of safeguarding the independence of the courts and trust in social institutions**

Chaired by Erik Ottoson, Deputy Chair of the Committee on the Constitution

Keynote speeches

- Jessika Roswall, Minister for EU Affairs, Sweden
- Didier Reynders, Commissioner for Justice, the European Commission

Speakers

- Thomas Bull, Justice of the Supreme Court of Administration in Sweden
- Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir, Vice-President of the Venice Commission

Exchange of views

16.15 – 16.30 Concluding remarks

Erik Ottoson, Deputy Chair of the Committee on the Constitution

16.45 – 17.30 Guided tour of the Riksdag (optional)

IL PROGRAMMA DELLA RIUNIONE

La riunione del 18 e 19 giugno organizzata dal Parlamento svedese è una delle tappe del percorso di approfondimento delineato dalla Conferenza dei Presidenti di Praga, tenutasi lo scorso 24 e 25 aprile, sulle modalità e gli strumenti per rafforzare e promuovere i principi democratici e i sistemi parlamentari nell'Unione e a livello globale, anche a fronte delle minacce provenienti da Paesi terzi.

L'incontro è articolato in due sessioni.

La prima sessione affronterà il tema della salvaguardia del dialogo democratico e del ruolo dei Parlamenti.

La seconda sessione verterà sul tema dell'indipendenza delle Corti e della fiducia nelle istituzioni sociali.

Parteciperanno alla riunione i senatori Domenico Matera (Fdl), Presidente del Comitato per la legislazione nonché membro della 4^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) e il senatore Roberto Cataldi (M5S), membro della 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali) e della 4^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) nonché i deputati onn. Sara Kelany (Fratelli d'Italia) e Pasqualino Penza (M5S), membri della I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni).

I SESSIONE - L'IMPORTANZA DI SALVAGUARDARE IL DIALOGO DEMOCRATICO E IL RUOLO DEI PARLAMENTI

1.1 La salvaguardia della democrazia nell'ordinamento dell'Unione europea

La democrazia è un valore fondante dell'ordinamento dell'Unione europea e un fattore di riconoscimento dell'appartenenza e dell'identità comune dei cittadini europei.

Ai sensi dell'articolo 2 del [Trattato sull'Unione europea \(TUE\)](#), l'Unione europea si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

Gli effetti dell'emergenza pandemica, ma ancor più la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina hanno determinato, insieme a una forte destabilizzazione degli equilibri geopolitici mondiali, concrete minacce al mantenimento dei valori e degli assetti democratici, al di fuori e all'interno dell'Unione.

Inoltre, è in corso a livello globale un processo regressivo che comprende l'ascesa di regimi autoritari e illiberali, l'indebolimento dei processi democratici, i bassi livelli di fiducia nelle istituzioni, l'aumento delle violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché la manipolazione delle informazioni tramite le tecnologie *online*.

La **Presidente della Commissione europea Von der Leyen**, nel suo intervento alla riunione COSAC del 14-16 maggio 2023¹, ha ribadito che si stanno profilando nuove sfide alle democrazie europee. Regimi autocratici esterni all'UE hanno individuato quali bersagli della propria propaganda i Paesi europei e cercano di influenzarne la pubblica opinione e i dibattiti pubblici, non solo attraverso i canali dei *social media*, ma anche attraverso le Università e le *lobbies* che agiscono all'interno delle istituzioni. Di fronte a tali minacce, sempre più articolate e complesse – ha evidenziato la Presidente

¹ La Presidente Von der Layen è intervenuta alla riunione in un video messaggio, i cui contenuti sono reperibili nel resoconto presente sul sito web della Cosac <https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a888751ec90188775e97d60016/Minutes%20of%20the%20LXIX%20COSAC,%20Stockholm%20-%202014%20to%2016%20May%202023.pdf>

Von der Leyen - occorre che gli Europei congiungano i loro sforzi per proteggere le nostre democrazie.

Da tale contesto origina l'esigenza di approfondire nelle sedi della cooperazione interparlamentare il dibattito sulle modalità e sugli strumenti per rafforzare e promuovere i principi democratici e i sistemi parlamentari nell'Unione europea, anche tenendo conto delle minacce provenienti dai Paesi terzi, suscettibili di interferire nei processi democratici.

Il 1° giugno scorso, il **Parlamento europeo** ha adottato - con un voto a larghissima maggioranza - una [risoluzione](#) che chiede una strategia coordinata da parte dell'Unione europea per fare fronte alle influenze straniere occulte.

La Commissione europea dovrebbe presentare, inoltre, il **pacchetto legislativo per la difesa della democrazia**², recante misure per contrastare la disinformazione e gli attacchi informatici, suscettibili di alterare i procedimenti democratici.

La vastità e complessità della crisi, che sopraggiunge e interseca i grandi processi della transizione verde e digitale, ha pertanto spinto le istituzioni dell'UE ad affrontare tali sfide sia con misure e azioni concrete, sia attraverso una riflessione più sistemica sul futuro dell'Unione e sulla necessità di rafforzare i principi fondanti del suo ordinamento, la democrazia e lo Stato di diritto. Nelle discussioni e nelle iniziative per la difesa della democrazia c'è infatti la consapevolezza che l'integrazione europea è avanzata proprio nella connessione inscindibile tra crescita economica equilibrata e sostenibile, coesione economico-sociale e sviluppo democratico delle istituzioni e dei meccanismi decisionali.

In tale contesto di crisi sistemiche globali e di sfide emergenti, proprio il Parlamento - in ragione della sua natura democratica e della sua funzione legittimante nell'ordinamento europeo e negli ordinamenti nazionali - rappresenta l'istituzione prioritariamente coinvolta nella salvaguardia dello Stato di diritto e per la tenuta della democrazia.

² Il pacchetto legislativo è stato preannunciato dalla Presidente Von der Leyen nel corso del discorso sullo Stato dell'Unione 2022, del 14 settembre 2022 https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/discorso-della-presidente-von-der-leyen-sullo-stato-dellunione-2022-2022-09-14_it

1.2 Il ruolo del parlamentarismo nella costruzione europea

L'evoluzione dell'ordinamento dell'UE si è realizzata anche attraverso una progressiva affermazione del principio parlamentare rappresentativo, che ha collocato il Parlamento europeo e – attraverso le procedure di raccordo e di cooperazione stabilite dal Trattato di Lisbona – i Parlamenti nazionali, in una posizione di nuova centralità negli assetti istituzionali europei.

Come affermato in dottrina³, l'elezione diretta del Parlamento europeo, il suo ruolo paritario nel procedimento legislativo ordinario, nonché la crescita dei suoi poteri di controllo e indirizzo nei confronti della Commissione, hanno certamente rappresentato un passaggio decisivo nella democratizzazione del processo di integrazione europea, conferendo legittimità all'investitura delle istituzioni UE e ai suoi meccanismi decisionali.

Nella storia della costruzione europea, si è scelto di colmare il *deficit* democratico delle prime istituzioni sovranazionali proprio attraverso la progressiva affermazione della democrazia parlamentare, modello dominante del patrimonio costituzionale europeo.

Inoltre, le dinamiche politico-partitiche che ispirano e muovono le attività del Parlamento europeo hanno rafforzato considerevolmente il collegamento tra le istituzioni e i cittadini europei.

Il Parlamento europeo infatti - anche grazie al ruolo di mediazione e integrazione assunto dai Gruppi politici in esso rappresentati e al raccordo funzionale con i Parlamenti degli Stati membri - è l'istituzione che più delle altre è interconnessa con gli interessi e le istanze dei cittadini, sia quelle che emergono nello spazio politico nazionale, sia quelle che riguardano una dimensione politica più autonomamente europea.

È stato da più parti evidenziato che la democrazia parlamentare europea presenta profili di criticità.

Innanzitutto, nel complesso sistema decisionale multilivello dell'Unione il principio rappresentativo convive e concorre con l'istanza funzionalista e con quella intergovernativa. Inoltre, il sistema rappresentativo sconta ancora i limiti del processo di formazione di una cittadinanza e di un sistema politico-partitico autenticamente europeo. Appare poi ancora da chiarire e

³ P. Ridola, *Parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/democrazia_europa/index.html

razionalizzare il rapporto tra gli istituti della democrazia rappresentativa e gli istituti di democrazia partecipativa indicati dai Trattati.

Secondo quanto emerge nel dibattito politico europeo e in alcune specifiche proposte di modifica della *governance* europea presentate nel corso dell'attuale legislatura, c'è quindi spazio per un'ulteriore evoluzione e rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea.

1.3 Il dibattito e le iniziative in corso sul rafforzamento della democrazia e del parlamentarismo nell'UE

Nelle sedi di cooperazione interparlamentare in ambito UE è stato avviato, facendo seguito ad una iniziativa del primo **Vicepresidente del Parlamento Europeo Karas**, un dibattito sulle modalità e gli strumenti per rafforzare e promuovere i principi democratici e i sistemi parlamentari nell'Unione e a livello globale, anche a fronte delle minacce provenienti da Paesi terzi.

In occasione della **Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE**, che si è svolta a Praga dal 24 al 25 aprile 2023, sembra essersi delineato al riguardo un percorso che si articolerà nei prossimi mesi attraverso una serie di incontri interparlamentari per trovare la sua conclusione alla prossima Conferenza dei Presidenti in programma a Madrid nell'aprile 2024.

Le tappe di questo percorso sono in ordine cronologico le seguenti:

- 1) la riunione plenaria della COSAC del 14-16 maggio a Stoccolma;
- 2) la Conferenza interparlamentare sulla democrazia in Europa, organizzata dal Parlamento svedese a Stoccolma il 18 e 19 giugno;
- 3) la Conferenza globale per celebrare la Giornata internazionale del parlamentarismo, organizzata dal Parlamento spagnolo a León, il 30 giugno – 1° luglio;
- 4) la Riunione plenaria della COSAC a Madrid il 24-26 settembre;
- 5) la Conferenza dei Presidenti che si terrà a Madrid nell'aprile 2024.

L'iniziativa di Karas

Il primo Vicepresidente del Parlamento Europeo, Othmar Karas (Austria, PPE), responsabile per le relazioni con i Parlamenti nazionali, in occasione di un incontro con i funzionari rappresentanti dei Parlamenti nazionali a Bruxelles, svolto a Bruxelles il 10 febbraio 2022, ha preannunciato l'avvio di un'iniziativa volta a rafforzare sistema parlamentare in Europa, al fine di riaffermare la rappresentanza dei cittadini a livello regionale, nazionale ed

europeo e promuovere inoltre la partecipazione attiva dei cittadini stessi alle elezioni ad ogni livello. In tale occasione Karas aveva riferito che avrebbe avanzato la proposta di predisporre una Carta del parlamentarismo in Europa.

In occasione della riunione plenaria della COSAC svoltasi a Praga nello scorso novembre, Karas ha ribadito la propria idea di avviare un dibattito sull'ammodernamento del parlamentarismo in un contesto politico in evoluzione, facendo il punto su eventuali riflessioni o iniziative già intraprese dai parlamenti nazionali, anche nel contesto della crisi multiforme che l'Europa sta attualmente affrontando, tra cui le minacce alla democrazia e le sfide alla fiducia nelle istituzioni politiche e nei decisori.

La Conferenza dei Presidenti di Praga

La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE, che si è svolta a Praga dal 24 al 25 aprile 2023, ha adottato delle conclusioni, nelle quali, in relazione al tema de *“Il ruolo dell'UE nella cooperazione mondiale delle democrazie e questione della dipendenza degli Stati Membri UE dai regimi totalitari”* si afferma che i Presidenti dei Parlamenti dell'UE:

- in qualità di rappresentanti di organi direttamente eletti con la massima legittimità democratica, faranno ricorso a tutte le opzioni permesse dalla loro posizione costituzionale per promuovere valori comuni quali democrazia, diritti umani e stato di diritto, nei rispettivi Paesi e all'estero;
- ritengono sia di cruciale importanza che le norme e i principi democratici vengano sostenuti in tutti gli Stati Membri dell'UE e, al contempo, riconoscono che una democrazia funzionante non è qualcosa che si possa dare per scontato, ma dev'essere sempre sostenuta, rafforzata e promossa, soprattutto in questi tempi caratterizzati da sfide comuni, complesse e senza precedenti e da un ambiente politico in evoluzione a livello globale;
- sottolineano, quindi, il ruolo chiave dei Parlamenti – cuore della democrazia – nella cooperazione mondiale tra democrazie e, in questo senso, incoraggiano la COSAC a proporre uno scambio delle migliori prassi, accogliendo con favore l'iniziativa del Parlamento Europeo, in ambito COSAC, di far congiuntamente progredire il ruolo del parlamento in una democrazia funzionante e di riflettere sulle possibili soluzioni da adottare per rafforzare il parlamentarismo moderno, anche con l'intenzione di informare la prossima Conferenza dei Presidenti – che si terrà a Madrid – sui risultati ottenuti.

Il ruolo della COSAC

Le conclusioni della Conferenza dei Presidenti di Praga demandano dunque alla COSAC di procedere a uno scambio di migliori prassi in materia di cooperazione tra democrazie, nonché a una riflessione sulle possibili soluzioni da adottare per rafforzare il parlamentarismo moderno.

Nel corso della riunione della Cosac del 14-16 maggio 2023, la Presidente Von der Leyen, nel suo intervento registrato⁴, ha affermato che nell'azione di contrasto alle minacce ibride e nel percorso di rafforzamento della democrazia sono particolarmente importanti i contributi dei membri dei Parlamenti nazionali, in quanto espressione e voce del popolo europeo.

Nelle conclusioni adottate, la COSAC ha poi preso atto delle conclusioni della Conferenza dei Presidenti.

Spetterà quindi alle prossime Presidenze della COSAC prendere iniziative per garantire un adeguato seguito al mandato conferitole dalla Conferenza dei Presidenti.

1.4 Le attuali proposte di rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo

L'emergenza pandemica e la guerra contro l'Ucraina hanno avuto un impatto significativo sul sistema politico dell'UE, in quanto hanno determinato la necessità di adottare soluzioni in risposta alle crisi che risultassero rapide, incisive nonché innovative, salvaguardando, al contempo, la democraticità dei processi di decisione e l'interazione interistituzionale.

A livello dell'UE, il fenomeno si è rivelato in maniera particolarmente pronunciata, in quanto il Consiglio europeo è l'unica istituzione in grado di agire con celerità. In secondo luogo, le crisi più recenti hanno avuto un impatto diretto sul funzionamento interno e sui modelli organizzativi delle istituzioni, come è avvenuto con la pandemia di COVID-19. Anche in questo caso l'effetto è stato asimmetrico, in quanto la pandemia è stata più impegnativa per il Parlamento europeo, composto da 705 membri, che per il

⁴[https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-
WEB/download/file/8a8629a888751ec90188775e97d60016/Minutes%20of%20the%20LXIX%20
COSAC,%20Stockholm%20-%2014%20to%2016%20May%202023.pdf](https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-
WEB/download/file/8a8629a888751ec90188775e97d60016/Minutes%20of%20the%20LXIX%20
COSAC,%20Stockholm%20-%2014%20to%2016%20May%202023.pdf)

Collegio dei Commissari, il Consiglio dell'Unione europea o il Consiglio europeo, tutti composti da un numero limitato di attori chiave.

La necessità di adottare decisioni urgenti in un contesto molto restrittivo, suscettibili di determinare effetti importanti sulla vita dei cittadini europei e sul futuro stesso dell'Unione europea, ha sollecitato un dibattito sulla revisione dei processi decisionali e degli assetti istituzionali.

La **Conferenza sul futuro dell'Europa** - inaugurata il 9 maggio 2021 e conclusasi il 9 maggio 2022 - ha messo in luce tali sfide e ha avviato una riflessione sulle modalità e sugli strumenti con i quali rafforzare l'ordinamento europeo.

I temi affrontati hanno riguardato, fra gli altri, i diritti e i valori europei, il ruolo dell'UE nel mondo, le fondamenta democratiche e le modalità per razionalizzare i processi decisionali europei.

Particolare attenzione meritano le [proposte formulate dalla Conferenza relativamente alla democrazia europea](#): migliorare l'efficacia dei meccanismi esistenti di partecipazione dei cittadini e svilupparne dei nuovi; includere la società civile organizzata, le autorità regionali e locali e le strutture esistenti, come il Comitato economico e sociale (CESE) e il Comitato delle regioni (CdR), nel processo di partecipazione; coinvolgere i cittadini nelle questioni dell'UE; intensificare la partecipazione dei cittadini alle elezioni del Parlamento europeo, promuovendo il dibattito transnazionale sulle questioni europee, modificando la legge elettorale dell'UE, prevedendo liste transnazionali.

Nel giugno 2022, il **Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo**, su richiesta della **Commissione per gli affari costituzionali (AFCO)**, ha elaborato uno **studio**⁵ che analizza l'evoluzione e indica possibili prospettive di riforma delle modalità di *governance* a livello dell'UE.

Il documento offre innanzitutto una panoramica sulla storia del sistema decisionale dell'UE. Si sofferma poi sulla *governance* attuale dell'UE, descrivendo in dettaglio i tre metodi principali che si confrontano: il metodo comunitario, l'approccio intergovernativo e l'approccio parlamentare.

Il "metodo comunitario", quello originariamente concepito da Jean Monnet e dai suoi colleghi, conferisce un ruolo fondamentale alla

⁵ Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies [“Perspectives for EU governance: between Community method, new-intergovernmentalism and parliamentarisation”](#), giugno 2022

Commissione, incaricata di trovare un consenso con le parti interessate, il Consiglio e, dagli anni '90, il Parlamento.

Già a metà degli anni Sessanta, il metodo comunitario è stato messo in discussione da soluzioni intergovernative che da allora sono state progressivamente formalizzate.

Dopo la crisi economica e finanziaria del 2008 e l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo con il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, trattato di Lisbona), entrato in vigore il 1° dicembre 2009, si è assistito all'emergere del cosiddetto "metodo dell'Unione", che attribuisce un ruolo centrale al Consiglio europeo e si affida al processo decisionale intergovernativo. Esiste infine un terzo approccio al processo decisionale nell'UE: un approccio "parlamentarizzato" del metodo comunitario. In tale contesto, il Parlamento e le istanze politiche svolgono un ruolo maggiore rispetto all'approccio tradizionale, in cui prevalgono le competenze e l'adeguamento delle visioni e degli interessi delle parti interessate. Tale metodo – secondo le conclusioni dello studio – potrebbe essere rafforzato, al fine di accrescere il tasso di democraticità e condivisione dei processi decisionali.

Nel prendere in considerazione le ipotesi di riforma presenti nel dibattito pubblico, lo studio si sofferma anche sul ruolo del Parlamento europeo. In particolare, alcune proposte potrebbero riguardare le procedure parlamentari interne, quali un rafforzamento dell'istruttoria legislativa concernente la valutazione di impatto, ritenuta funzionale al raggiungimento di un maggior livello di approfondimento e di fattibilità tecnica delle proposte del PE, e una maggiore trasparenza dei triloghi, soprattutto per far emergere le posizioni del Parlamento e creare un circuito virtuoso di partecipazione con i cittadini.

Inoltre, lo studio avanza proposte di riforma istituzionale, concernenti il rafforzamento delle funzioni e delle competenze del PE nel sistema di *governance* dell'Unione: l'attribuzione al Parlamento dell'iniziativa legislativa; una maggiore trasparenza del lavoro e delle deliberazioni del Consiglio; un dialogo istituzionalizzato tra Parlamento e Consiglio europeo; la generalizzazione della procedura legislativa ordinaria e del metodo a maggioranza qualificata.

Il Parlamento europeo, nel tenere conto delle conclusioni adottate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, il 9 giugno 2022 ha approvato una [risoluzione](#) che invita il Consiglio europeo ad approvare l'avvio del processo di revisione dei Trattati UE.

I deputati si sono avvalsi della prerogativa di chiedere che i Trattati siano modificati sulla base delle seguenti proposte:

- **reformare le procedure di voto** in seno al Consiglio per migliorare la capacità di azione dell'Unione europea, incluso il passaggio dall'unanimità del voto al voto a maggioranza qualificata in ambiti quali le sanzioni, le cosiddette clausole passerella e le emergenze;
- **adattare le competenze dell'UE**, soprattutto nei settori della salute e delle minacce sanitarie transfrontaliere, nel completamento dell'unione energetica basata sull'efficienza e sulle energie rinnovabili, nella difesa e nelle politiche sociali ed economiche;
- garantire la piena attuazione del **Pilastro europeo dei diritti sociali** e incorporare il progresso sociale, collegato a un Protocollo sul progresso sociale, nei Trattati;
- **rendere l'economia dell'UE più resiliente**, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese e ai controlli di competitività, e promuovere investimenti incentrati sulla transizione giusta, verde e digitale;
- **riconoscere al Parlamento il diritto di avviare, modificare o revocare la legislazione**, nonché i pieni diritti di colegislatore sul bilancio UE;
- **rafforzare la procedura di tutela dei valori fondanti dell'Unione** e chiarire la definizione e le conseguenze sanzionatorie per le violazioni dei parametri *standard* dello Stato di diritto. (articolo 7 del TUE e Carta dei diritti fondamentali).

La risoluzione spinge quindi anche al rafforzamento del potere legislativo del Parlamento e del suo ruolo nel meccanismo di tutela dei valori dell'Unione.

La Presidente del Parlamento europeo, Roberta Metsola, ha trasmesso la risoluzione del PE al Consiglio con una lettera del 10 giugno 2022 e con una successiva lettera 30 giugno 2022 ha invitato il Consiglio dell'UE a trasmettere, come previsto dall'articolo 48 del TUE, le proposte di revisioni formulate dal Parlamento europeo nella risoluzione del 9 giugno 2022 al prossimo Consiglio europeo e di notificarle ai Parlamenti nazionali.

La Presidenza ceca ha risposto a nome del Consiglio dell'UE con una lettera del 27 luglio, nella quale si indica che il Consiglio intende agire nell'ambito delle sue competenze e degli obblighi previsti dai Trattati per dare il miglior seguito possibile

alla Conferenza sul futuro dell'Europa. La Presidenza ceca ha inoltre avviato una discussione all'interno del Consiglio, rilevando che l'art. 48 del TUE non prevede un obbligo temporale per la trasmissione al Consiglio europeo delle proposte di revisione dei Trattati che riceve da un Governo di uno Stato membro, dal PE o dalla Commissione europea.

Il Consiglio affari generali del 18 ottobre 2022 ha concordato - al fine di evitare la duplicazione di processi - di non trasmettere per il momento al Consiglio europeo le proposte di revisione dei Trattati formulate nella risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022, ma di attendere che il Parlamento europeo completi l'*iter* di esame dell'ulteriore risoluzione sulle ulteriori proposte di revisione dei Trattati.

La **Commissione per gli affari costituzionali (AFCO)** del Parlamento europeo, nell'aprile 2023, ha presentato un [progetto di relazione](#) per l'Assemblea plenaria sul **parlamentarismo, la cittadinanza europea e la democrazia**. La relazione è ancora all'esame della Commissione.

La relazione, nel considerare che le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa auspicano un rafforzamento della democrazia rappresentativa e una maggiore partecipazione dei cittadini nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche, presenta alcune proposte che ribadiscono gli orientamenti di riforma contenuti nella risoluzione del PE del 9 giugno 2022:

- riconoscere al Parlamento, in quanto unica istituzione dell'UE eletta a suffragio diretto, il **diritto generale diretto di iniziativa legislativa**, la piena **autorità sul bilancio** e nonché la facoltà di definire le priorità strategiche dell'agenda legislativa europea;
- migliorare le relazioni di lavoro tra il Consiglio europeo e il Parlamento;
- trasformare il Consiglio in un'autentica camera legislativa, riducendo ad una il numero delle configurazioni del Consiglio attraverso una decisione del Consiglio europeo, al fine di creare un autentico sistema legislativo bicamerale basato su Consiglio e Parlamento;
- passare dal voto all'unanimità al **voto a maggioranza qualificata (VMQ)** ogniqualvolta ciò sia possibile a norma dei trattati a breve termine e in modo permanente mediante modifiche dei trattati, al fine di rendere il processo decisionale dell'UE più efficiente e democratico;
- rafforzare le funzioni di **controllo politico del Parlamento** sulla Commissione, anche introducendo la possibilità di avviare mozioni di censura nei confronti di singoli commissari;

- sostenere la centralità del Parlamento quale garanzia di democraticità dei processi decisionali e degli assetti istituzionali;
- rafforzare il coordinamento e del **dialogo politico tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo** al fine di rendere il suo ruolo più significativo e sostanziale.

La relazione sottolinea inoltre che il rafforzamento della democrazia richiede che il principio rappresentativo sia integrato con ampliamento del processo partecipativo dei cittadini. A tale riguardo:

- si propone la creazione di uno **statuto di cittadinanza dell'UE** che chiarisca e consolidi i diritti e le libertà specifici della cittadinanza;
- si invita il Consiglio e la Commissione ad adottare misure concrete per ampliare i diritti e le libertà specifici legati alla cittadinanza, secondo la procedura di cui all'articolo 25 TFU;
- si ritiene necessario garantire il coinvolgimento permanente e diffuso di un maggior numero di cittadini ai dibattiti su questioni europee, da realizzare sia attraverso la razionalizzazione degli strumenti partecipativi già previsti, sia attraverso l'adozione di nuovi strumenti e modalità (ad esempio, l'estensione e l'istituzionalizzazione dei *panel* di cittadini proposti dalla Commissione europea solo su alcuni ristretti e selezionati argomenti).

1.5 Le proposte del Gruppo di lavoro della COSAC sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE

La Presidenza francese (I semestre 2022), nell'ambito dei lavori della Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari (COSAC) ha istituito un gruppo di lavoro con il compito di presentare proposte per rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE.

Il gruppo ha concluso i suoi lavori il 14 giugno 2022 con l'adozione di un rapporto finale, sotto forma di conclusioni, che in particolare contiene proposte relative a:

- l'introduzione di un potere di proposta da parte dei PN, attraverso la cosiddetta "*green card*", ossia il diritto di iniziativa indiretto (da esercitare da $\frac{1}{4}$ dei Parlamenti nazionali o dai Parlamenti nazionali che rappresentano almeno $\frac{1}{4}$ della popolazione europea e $\frac{1}{4}$ degli Stati membri) volto a chiedere alla Commissione europea di presentare una

proposta di atto legislativo dell'UE (sulla base del diritto già attribuito al PE dall'art. 225 del Trattato sul funzionamento dell'UE);

- il miglioramento del coinvolgimento dei PN nella fase prelegislativa del procedimento decisionale dell'UE (attraverso lo svolgimento di riunioni interparlamentari *ad hoc* prima della presentazione da parte della Commissione europea dei principali pacchetti di proposte legislative e l'impegno della Commissione europea ad includere il riferimento ai pareri eventualmente espressi dai PN in tale fase consultiva nelle relazioni che accompagnano le proposte legislative in oggetto);
- alcune modifiche al controllo dei PN sull'applicazione del principio di sussidiarietà (in particolare abbassando la soglia per il cartellino giallo da 1/3 a 1/4 dei voti attribuiti ai PN e allungando a 10 settimane il termine per adottare un parere motivato);
- l'approfondimento del controllo dei PN sull'attività del Consiglio dell'UE, in particolare con una maggiore trasparenza dei documenti relativi ai negoziati di trilatero (con il diritto di accesso ai documenti esercitabile da ciascun organo parlamentare), nonché attraverso il diritto di presentare interrogazioni scritte alle Istituzioni dell'UE (esercitabile singolarmente dal Presidente della Commissione affari europei di ciascun PN o collettivamente dalla COSAC);
- il rafforzamento del dialogo tra il PE e le Istituzioni dell'UE;
- il potenziamento della cooperazione interparlamentare.

1.6 La riforma della legge elettorale dell'Unione europea

L'esigenza di una riforma della legge elettorale europea nasce dal fatto che, benché la possibilità di mettere a punto una procedura elettorale uniforme basata sul suffragio universale diretto fosse sancita nei trattati istitutivi già dal 1957⁶, le elezioni europee sono ancora disciplinate da leggi nazionali.

⁶ L'articolo 138 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE) affermava che "l'Assemblea è formata di delegati che i Parlamenti sono richiesti di designare fra i propri membri secondo la procedura fissata da ogni Stato membro", stabilendo al contempo che l'Assemblea

La base giuridica per la riforma della procedura elettorale è contenuta all'articolo 223 del TFUE, il quale stabilisce che:

- il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una 'procedura uniforme' in tutti gli Stati membri o secondo 'principi comuni' a tutti gli Stati membri;
- a sua volta il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie;
- tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

La proposta di riforma della procedura elettorale del Parlamento europeo è stata avanzata con l'obiettivo di accrescere la dimensione democratica e sovranazionale delle elezioni europee e la legittimazione democratica del processo decisionale dell'Unione, nonché per rafforzare il concetto di cittadinanza dell'Unione, migliorare il funzionamento del Parlamento europeo e la *governance* dell'Unione, potenziare l'efficacia del sistema per lo svolgimento delle elezioni europee e avvicinare i membri del Parlamento europeo ai loro elettori, in particolare a quelli più giovani.

Nella [risoluzione](#) legislativa del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2020/2220 INL), presentata dalla Commissione AFC, viene evidenziato che, nonostante alcuni progressi nella definizione di criteri comuni per le procedure elettorali del Parlamento europeo, attualmente le elezioni europee continuano a essere disciplinate soprattutto dalle leggi nazionali. La risoluzione sottolinea dunque la necessità di 'ulteriori miglioramenti' al fine di istituire una vera procedura uniforme per le elezioni europee. Il PE propone la riforma della propria procedura elettorale allo scopo di "sviluppare, concretamente, una sfera pubblica europea", suggerendo norme minime comuni e modifiche legislative, in vista delle elezioni europee del 2024. In particolare, nella proposta di regolamento del Consiglio allegata alla risoluzione legislativa, il

avrebbe dovuto elaborare "progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri"

PE chiede di abrogare l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo, al fine di:

- migliorare la trasparenza e la responsabilità democratica del Parlamento rafforzando la dimensione europea delle elezioni, in particolare attraverso l'istituzione di una **circoscrizione a livello dell'Unione**, invece della somma di 27 elezioni nazionali distinte, come avviene attualmente;
- far sì che i movimenti e i partiti politici europei svolgano un ruolo più incisivo nel processo elettorale europeo e siano ben visibili agli elettori;
- istituire norme minime comuni in vista di una legge elettorale europea che potrà garantire l'uguaglianza dei cittadini dell'Unione, anche per quanto riguarda il diritto di registrare un partito e di candidarsi alle elezioni, l'accesso alle urne, la presentazione dei candidati e l'accessibilità al voto;
- rendere la parità di genere un elemento fondamentale per migliorare la rappresentanza alle elezioni;
- far sì che i movimenti e i partiti politici europei e nazionali adottino procedure democratiche, informate e trasparenti per la selezione dei candidati al Parlamento europeo, compreso il candidato capolista, garantendo la partecipazione diretta dei singoli cittadini iscritti ai partiti.

Il PE ritiene che tutti gli elettori europei dovrebbero poter indicare il loro candidato preferito alla **carica di presidente della Commissione** e che i candidati capilista, designati da un partito politico europeo, un movimento o una coalizione di partiti europei che propongono un programma elettorale comune, dovrebbero essere eleggibili in tutti gli Stati membri. Invita dunque i movimenti e i partiti politici europei a designare i propri candidati (o i candidati comuni di una coalizione di movimenti e partiti europei) alla carica di presidente della Commissione almeno dodici settimane prima dell'inizio del periodo elettorale.

Il PE ritiene inoltre che i *leader* dei partiti politici e dei gruppi parlamentari europei dovrebbero concordare un'indicazione comune per il Consiglio europeo, sulla base dell'esito delle elezioni europee e della disponibilità di una maggioranza potenziale in seno al

Parlamento neoeletto, per quanto riguarda la designazione di un candidato alla presidenza della Commissione europea. Il presidente del Consiglio europeo dovrebbe consultare altresì i leader dei partiti politici e dei gruppi parlamentari europei, per garantire una procedura di designazione informata (questo processo potrebbe essere formalizzato mediante un accordo politico fra i partiti politici europei e un accordo interistituzionale fra il Parlamento e il Consiglio europeo);

- istituire la prassi di concludere un “**accordo di legislatura**” fra i gruppi parlamentari interessati, al fine di assicurare un seguito politico alle elezioni europee e di ottenere una maggioranza in seno al Parlamento in vista della nomina della Commissione;
- creare una **circoscrizione elettorale comune** in cui siano eletti 46 membri del Parlamento europeo e in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione.

Il PE sottolinea, al riguardo, che l'obiettivo di istituire una circoscrizione comune si potrà realizzare soltanto se verrà assicurato l'equilibrio geografico, demografico e di genere, e se si garantirà che gli Stati membri di dimensioni limitate non vengano a trovarsi in una posizione di svantaggio competitivo rispetto a quelli più grandi (a questo proposito, suggerisce di introdurre una rappresentanza demografica vincolante nelle liste per la circoscrizione elettorale comune, quali soglie massime per i candidati che risiedono nello stesso Stato membro e una rappresentanza minima obbligatoria di cittadini di diversi Stati membri). Il PE sottolinea inoltre che le liste transnazionali fungeranno da leva che si potrà utilizzare per favorire la formazione di veri e propri movimenti e partiti politici europei;

- istituire **un'autorità elettorale europea** incaricata di coordinare le informazioni sulle elezioni europee, monitorare l'applicazione delle norme comuni della legge elettorale europea e vigilare sullo scambio di informazioni sul voto dei cittadini dell'Unione al di fuori del loro Paese di origine.

Nella relazione sullo stato di avanzamento dei lavori, presentata il 2 dicembre 2022 dal Segretariato del Consiglio, si indica che nelle discussioni in seno a tale Istituzione non vi è unanimità a favore della proposta del Parlamento europeo nella sua forma attuale. Infatti la maggioranza delle delegazioni è chiaramente contraria

alle principali innovazioni proposte dal Parlamento europeo e sussistono serie preoccupazioni relativamente al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità per quanto concerne le disposizioni che intendono istituire una procedura elettorale uniforme in tutti gli Stati membri.

La Presidenza Svedese del Consiglio dell'UE, anche a seguito delle sollecitazioni impresse dal Parlamento europeo per un riavvio dei lavori del Consiglio, ha inviato il 30 marzo 2023 un questionario volto a rilevare le posizioni degli Stati membri, verificando per ciascun tema della proposta di riforma elettorale: *a)* la completa indisponibilità a considerarne l'attuazione; *b)* la disponibilità verso un nuovo esame; *c)* l'adesione.

1.7 La procedura per la difesa dello Stato di diritto e il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Al fine di garantire il rispetto di tali valori e la difesa del proprio ordinamento, l'Ue si è dotata di strumenti di controllo e salvaguardia. L'articolo 7 del [TUE](#) prevede un meccanismo per determinare l'esistenza, con l'eventuale sanzione, di violazioni gravi e persistenti dei valori dell'UE da parte di uno Stato membro. L'UE è altresì vincolata dalla propria Carta dei diritti fondamentali e si è impegnata ad aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Dando seguito a una delle priorità individuate nel programma 2019-2024, e nonché alle ripetute iniziative del Parlamento europeo per il rafforzamento dei meccanismi di protezione dei valori fondanti dell'UE, la Commissione europea ha predisposto una procedura di dialogo annuale sullo Stato di diritto che coinvolge attivamente la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, insieme agli Stati membri, ai Parlamenti nazionali, alla società civile e ad altre parti interessate.

Si tratta di un meccanismo preventivo di valutazione della situazione nei singoli Stati membri e nell'ordinamento dell'Unione che integra gli strumenti previsti dai Trattati (la citata procedura di cui all'articolo 7 la procedura di infrazione di cui agli articoli 258-260 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE) e lo strumento introdotto con il regolamento sulle condizionalità in materia di Stato di diritto, concernente specificamente la difesa degli interessi finanziari dell'Unione. La nuova procedura mira a sensibilizzare gli Stati membri sulle problematiche esistenti e a suggerire, nonché favorire soluzioni tempestive volte a prevenire il deterioramento delle situazioni.

La procedura inizia con la relazione sullo Stato di diritto predisposta dalla Commissione europea, anche sulla base dei contributi degli Stati membri. Il documento si basa su una varietà di fonti, comprese visite specifiche nei singoli Paesi. Oltre alle autorità nazionali, sono coinvolti organismi indipendenti e soggetti interessati, anche della società civile.

La Relazione esamina il grado di rispetto del principio dello Stato di diritto valutando la sua declinazione in quattro settori: il sistema giudiziario (tra l'altro riportando le risultanze dell'analisi comparativa dell'efficacia e indipendenza del potere giudiziario effettuata dalla Commissione europea nel "Quadro di valutazione della giustizia", *EU Justice scoreboard*); il quadro anticorruzione; il pluralismo dei media; altre questioni istituzionali relative al sistema di bilanciamento dei poteri, tra le quali la qualità e l'inclusività del processo legislativo, le conseguenze del ricorso alle misure di emergenza durante la pandemia Covid -19, il ruolo delle Corti costituzionali.

La relazione è quindi inviata al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali, per l'avvio di un percorso di valutazione e monitoraggio, che prevede una discussione interparlamentare annuale e l'approvazione di una risoluzione del PE.

Per quanto riguarda specificamente il ruolo dei parlamenti nazionali, 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, secondo l'auspicio del Parlamento europeo, adottando risoluzioni sui risultati del ciclo di valutazione;
- in terzo luogo, i Parlamenti nazionali sono coinvolti nella fase di monitoraggio del meccanismo.

Si segnala che, sin dal 2016, il Parlamento europeo aveva parallelamente chiesto uno strumento globale e preventivo in materia di Stato di diritto, che operasse più estensivamente anche a tutela della democrazia e dei diritti fondamentali; tale posizione è stata successivamente rafforzata con la [risoluzione 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 meccanismo proposto presenta profili simili ma non sovrapponibili al ciclo instaurato dalla Commissione europea. Il Parlamento europeo, infatti, ha più volte chiesto che in esito al ciclo fossero prevista l'adozione di raccomandazioni e di misure sanzionatorie volte sanare la situazione di violazione del principio.

La Commissione europea ha presentato la prima [Relazione sullo Stato di diritto nel settembre 2020](#) e la seconda [Relazione nel luglio 2021](#).

La [terza Relazione](#) (presentata dalla Commissione il 13 luglio 2022) prosegue nell'esame degli sviluppi a livello nazionale rispetto ai quattro settori chiave citati; rispondendo ad istanze presentate dal Parlamento europeo e dai soggetti interessati, essa tratta per la prima volta nuovi temi quali i *media* del servizio pubblico e una panoramica sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Inoltre, come preannunciato dalla Presidente von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione 2021, la terza Relazione contiene per la prima volta raccomandazioni mirate rivolte a ciascuno Stato membro, volte a incoraggiare gli Stati membri nell'attuazione delle riforme già avviate o previste e ad aiutarli a individuare gli ambiti nei quali si rendano necessari miglioramenti.

Le successive edizioni della Relazione integreranno il seguito dato alle raccomandazioni, al fine di realizzare un circuito di collaborazione con gli Stati membri e di verifica degli intenti di riforma e dei risultati ottenuti.

Il Parlamento europeo da sempre svolge un ruolo molto attivo sulla difesa dello Stato di diritto. Fin dall'avvio della nuova procedura preventiva, ha tenuto dibattiti, anche con riferimento alle situazioni specifiche di singoli Stati membri, in particolare in seno al Gruppo di monitoraggio della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali della propria Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE).

A conclusione di ciascun ciclo annuale dello Stato di diritto, il PE ha approvato le relative risoluzioni.

La [risoluzione sullo Stato di diritto 2022](#) è stata approvata il 30 marzo 2023. In essa si insiste sulla necessità di rafforzare i meccanismi esistenti e sviluppare un unico meccanismo globale dell'UE per garantire il pieno rispetto dell'articolo 2 del TUE, al fine di proteggere più efficacemente la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali. Dopo aver accolto favorevolmente le innovazioni contenute nella Relazione 2022, che fanno

seguito a specifiche istanze avanzate negli anni precedenti dallo stesso Parlamento europeo, invita la Commissione e il Consiglio a:

- **ampliare l'ambito oggettivo** della Relazione, includendo nell'analisi tutti i valori sanciti dall'articolo 2 del TUE, nonché alcuni aspetti contemplati nell'elenco di criteri della Commissione di Venezia⁷ del 2016, quali la prevenzione dell'abuso di potere, l'uguaglianza di fronte alla legge e la non discriminazione;
- prevedere una specifica sezione di analisi per le **istituzioni dell'Unione**, al fine di valutare all'interno dell'ordinamento dell'UE il rispetto di principi cardine, quali il quadro anticorruzione, la responsabilità e il sistema di separazione e di bilanciamento dei poteri;
- rafforzare la **cooperazione** col Consiglio d'Europa e le altre organizzazioni internazionali;
- corredare le **raccomandazioni specifiche per Paese** di termini per l'attuazione, obiettivi e azioni concrete da adottare.

Il Parlamento europeo, nel rilevare l'esistenza in alcuni Stati membri dell'Unione di violazioni sistematiche dei valori fondanti dell'Unione e di persistenti rifiuti di impegnarsi nel dialogo annuale sullo Stato di diritto, è fortemente critico nell'incapacità del Consiglio di compiere progressi significativi nell'attuazione delle procedure in corso di cui all'articolo 7 del TUE (con particolare riferimento ai casi di Ungheria e Polonia).

A tal fine, il Parlamento ribadisce la necessità di avviare immediatamente i negoziati su un **accordo interistituzionale** per un meccanismo globale dell'UE, che – nell'ambito di una procedura di cooperazione - coinvolga più attivamente il Parlamento nell'elaborazione, nel monitoraggio e nell'attuazione dei principi della democrazia e dello Stato di diritto.

Nella posizione espressa dal Parlamento europeo emerge con chiarezza la centralità della difesa dello Stato di diritto per il futuro dell'ordinamento europeo, in quanto parte dell'identità stessa dell'Unione e valore comune degli Stati membri.

⁷ La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota come Commissione di Venezia, dal nome della città in cui si riunisce, è un organo consultivo del Consiglio d'Europa. Istituita nel 1990, la Commissione svolge un ruolo chiave nell'adozione di costituzioni conformi agli *standard* del patrimonio costituzionale europeo. Nel 2016 la Commissione ha adottato una [lista di criteri](#) per la valutazione dello Stato di diritto.

I principi dello Stato di diritto e gli altri valori fondanti non si riducono infatti a meri requisiti formali, ma costituiscono la fondamentale premessa logico-giuridica su cui si fonda la fiducia reciproca tra gli Stati membri e il mezzo per garantire il rispetto della democrazia sostanziale all'interno dell'Unione.

1.8 Il ruolo del Parlamento europeo per la cooperazione tra le democrazie e per la promozione della democrazia nel mondo

Il Parlamento europeo è fortemente impegnato nella promozione della democrazia sostenibile in tutto il mondo. Ogni anno adotta una risoluzione sui diritti umani e la democrazia nel mondo e sulla strategia dell'UE in materia, nella quale analizza le sfide e i progressi principali realizzati dall'UE e formula raccomandazioni e indirizzi per il futuro.

Il PE ha inoltre sviluppato una serie di strumenti per adoperarsi direttamente nel sostegno alla democrazia globale.

È costantemente coinvolto **in attività di osservazione elettorale** e opera per incrementare la legittimità dei processi elettorali nazionali e rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica nella protezione delle elezioni. Ogni anno invia diverse delegazioni parlamentari per monitorare le elezioni o i referendum in paesi terzi. Le delegazioni del Parlamento sono sempre integrate nelle missioni di osservazione elettorale dell'UE o nelle missioni a lungo termine dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

Sulla base del suo approccio globale di sostegno alla democrazia, il Parlamento collega il monitoraggio elettorale ad attività complementari, fra cui attività preelettorali e di seguito elettorale, azioni a favore dei diritti umani e iniziative di supporto all'attività parlamentare.

Una particolare attenzione è rivolta ai paesi candidati e potenziali candidati, nonché ai paesi del vicinato europeo. Il Parlamento europeo fornisce assistenza ai parlamenti al di là dei confini dell'UE, ai fini del rafforzamento della loro capacità istituzionale, attraverso conferenze e seminari, programmi congiunti di formazione e missioni di studio per i deputati e i funzionari dei parlamenti, nonché borse di studio per il personale.

I programmi sono intesi a:

- rafforzare le funzioni principali dei parlamenti: rappresentare i cittadini e le cittadine, controllare il governo e legiferare;
- riformare le istituzioni parlamentari;

- condividere le migliori prassi parlamentari.

Il Parlamento europeo si rivolge anche alle future generazioni di rappresentanti eletti ed elette.

Tra le attività complementari, certamente rivestono un ruolo strategico la **promozione della libertà dei media e del giornalismo indipendente**, nonché il dialogo e il sostegno agli agenti del cambiamento democratico, tra cui le associazioni per la difesa dei diritti umani.

Il **premio Sacharov** per la libertà di pensiero e le attività della comunità dei vincitori del premio si iscrivono in tale approccio. Il **programma Simone Veil** è concepito specificamente per sostenere le donne in politica e le deputate.

Il Parlamento offre inoltre sostegno e consulenza nei campi della **mediazione, del dialogo della prevenzione dei conflitti**, attraverso attività mirate in collaborazione con i parlamenti partner. Il **Dialogo Jean Monnet** per la pace e la democrazia è uno strumento di mediazione sviluppato dal Parlamento al fine di promuovere la comunicazione tra le parti e il raggiungimento di un consenso.

Il **programma Giovani leader politici** è una delle iniziative faro, volte a promuovere il dialogo e la comprensione tra i futuri leader all'esterno dell'UE, contribuendo così a costruire fiducia negli ordinamenti democratici.

Il **Gruppo per il sostegno alla democrazia e il coordinamento elettorale** fornisce orientamenti politici per le diverse attività del Parlamento. Esso è composto da 16 deputati al Parlamento europeo ed è copresieduto dai presidenti della commissione per gli affari esteri e della commissione per lo sviluppo. Decide in merito alle missioni di osservazione elettorale del Parlamento europeo e adotta un programma di lavoro annuale per le altre attività. Nel 2022 sono stati riconfermati sei paesi/regioni per le attività di sostegno volte al rafforzamento della democrazia, ossia l'Ucraina, la Georgia, la Moldova, la Tunisia, i Balcani occidentali (quale regione prioritaria) e il parlamento panafricano (quale parlamento regionale prioritario). Insieme ad altri organi del Parlamento europeo, il gruppo organizza inoltre attività a sostegno dell'opposizione democratica in Bielorussia.

II SESSIONE - L'IMPORTANZA DI SALVAGUARDARE L'INDIPENDENZA DELLE CORTI E LA FIDUCIA NELLE ISTITUZIONI SOCIALI

2.1 Le garanzie europee per l'indipendenza delle Corti: quadro normativo e orientamenti giurisprudenziali

L'indipendenza dei giudici degli Stati membri riveste sotto diversi profili un'importanza fondamentale per l'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Si sottolinea, in primo luogo, la sua attrazione al campo gravitazionale del principio dello Stato di diritto che, secondo l'art. 2 [Trattato sull'Unione europea](#), fa parte dei valori comuni sui quali si fonda l'Unione.

Tale principio si concretizza attraverso l'esercizio del controllo giurisdizionale effettivo nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, che ai sensi dell'articolo 19 del TUE, è affidato ai giudici nazionali e alla Corte di giustizia.

L'indipendenza dei giudici, inoltre, costituisce un requisito necessario per garantire ai singoli cittadini, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, il diritto fondamentale ad un giudice indipendente e imparziale di cui all'art. 47 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), che riveste un'importanza "cardinale" quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione.

Infine, l'indipendenza della magistratura rappresenta un elemento essenziale per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria incentrato sul meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 [TFUE](#), in quanto tale meccanismo può essere attivato unicamente da un organo giurisdizionale che, incaricato dell'applicazione del diritto dell'Unione, soddisfi i requisiti propri del principio di indipendenza.

La giurisprudenza della Corte di giustizia europea (CGUE) ha svolto e continua a svolgere un ruolo cruciale per la salvaguardia dell'indipendenza giudiziaria negli Stati membri⁸.

Partendo dal caso dei giudici portoghesi⁹, la Corte di giustizia europea ha reso operativo il concetto di Stato di diritto, uno dei valori dell'UE sanciti

⁸ Per una ricognizione delle sentenze più importanti della Corte di giustizia europea sull'indipendenza della magistratura e delle Corti, cfr. il paper del Parlamento europeo "[European Court of justice case law on judicial independence](#)", Members' Research Service, luglio 2021.

⁹ [Associação Sindical dos Juizes Portugueses \(C-64/16\)](#), 2018

dall'articolo 2 del TUE, e ha specificamente indicato l'indipendenza della magistratura come nucleo di questo valore.

La Corte ha più volte affermato che il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione costituisce un principio generale di diritto dell'Unione, derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, la cui rilevanza è stata parimenti consacrata dagli articoli 6 e 13 della [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali](#)¹⁰.

L'esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo costituisce una condizione intrinseca dello Stato di diritto¹¹. La Corte ha fornito quindi una chiara connessione tra l'articolo 2 del TUE e l'articolo 19 del TUE.

Ai sensi di tale complesso normativo e giurisprudenziale, gli Stati membri sono tenuti a evitare qualsiasi arretramento della loro legislazione in materia di organizzazione della giustizia, astenendosi dall'adottare misure che possano pregiudicare la tutela del valore dello Stato di diritto e, in particolare, delle garanzie di indipendenza dei giudici e delle Corti¹².

Inoltre, secondo il costante orientamento della Corte di giustizia e della Corte EDU, le garanzie di indipendenza e di imparzialità presuppongono l'esistenza di regole relative alla composizione delle Corti degli Stati membri, alla nomina dei loro componenti, alla durata delle funzioni, nonché alle cause di astensione, ricusazione e di revoca dei suoi membri: si tratta di regole necessarie al fine di escludere qualsiasi influenza o pressione esterna, dirette e indirette, che possano orientare le decisioni dei giudici e che possano porre in dubbio la fiducia stessa che ogni giudice deve ispirare in una società democratica¹³.

¹⁰ Corte di giustizia UE, 13 marzo 2007, [Unibet, C-432/05](#), punto 37; Corte di giustizia UE, 22 dicembre 2010, C-279-/09, punti da 29 a 33, Corte di giustizia UE, [Associação Sindical dos Juizes Portugueses](#), cit. punto 35.

¹¹ Corte di giustizia UE, [Associação Sindical dos Juizes Portugueses](#), cit. punto 36.

¹² Corte di giustizia UE, *Grande sezione*, 17 dicembre 2020, [Openbaar Ministerie, C-354/20 PPU](#) e C-412/20/PPU, punto 40.

¹³ Corte EDU, 6 maggio 2003, [Klein e altri c. Paesi Bassi](#), p.191; Corte EDU, 6 novembre 2018, [Ramos Nunes De Carvalho e Sá c. Portogallo](#), p. 145 e seguenti

2.2 Le azioni dell'Unione europea per la difesa dell'indipendenza della magistratura.

L'Unione europea ha iniziato a sviluppare i propri *standard* in materia di indipendenza dei magistrati e delle Corti, sin dalla Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sulla delineaazione di un [Nuovo quadro per il rafforzamento dello Stato di diritto](#), adottata nel 2014. In essa si afferma che, sebbene il contenuto preciso dei principi e delle norme che scaturiscono dallo Stato di diritto possa variare a livello nazionale in funzione dell'ordinamento costituzionale di ciascuno Stato membro, è pur vero che dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché dai documenti elaborati dal Consiglio d'Europa, anche sulla scorta dell'esperienza della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), è comunque desumibile un elenco di tali principi, idoneo a definire il nucleo sostanziale dello Stato di diritto come valore comune dell'UE, ai sensi dell'articolo 2 del TUE.

Si tratta, in particolare, dei fondamentali principi della legalità (secondo cui il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico), della certezza del diritto, del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, dell'indipendenza ed imparzialità del giudice, del controllo giurisdizionale effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali, e dell'eguaglianza davanti alla legge.

Come noto, al fine di rendere effettivo ed efficace il sistema di garanzie a presidio dello Stato di diritto e degli altri valori fondanti dell'UE, la Commissione europea ha predisposto una procedura di dialogo annuale sullo Stato di diritto che coinvolge attivamente la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, insieme agli Stati membri, ai Parlamenti nazionali, alla società civile e ad altre parti interessate.

A tal fine, la Commissione adotta una relazione annuale che esamina il grado di rispetto del principio dello Stato di diritto, valutando la sua declinazione in quattro settori, tra i quali, *in primis*, il sistema giudiziario.

La Commissione riporta le risultanze dell'analisi comparativa dell'efficacia e indipendenza del potere giudiziario effettuata nell'ambito del "Quadro di valutazione della giustizia", *EU Justice scoreboard*¹⁴).

¹⁴ Il quadro di valutazione UE della giustizia, che rientra fra gli strumenti dell'Unione europea per lo Stato di diritto e offre un contributo fondamentale al semestre europeo, presenta una panoramica annuale degli indicatori riguardanti l'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi

Nelle Relazioni sullo stato di diritto [2020](#) e [2021](#), si afferma che le preoccupazioni circa l'indipendenza della magistratura variano in termini di intensità e portata e che in alcuni Stati membri i già gravi problemi strutturali si sono ulteriormente aggravati, aumentando l'influenza dei poteri esecutivo e legislativo sul funzionamento del sistema giudiziario.

Si sottolinea altresì che le riforme delle procedure disciplinari e della responsabilità dei giudici destano particolare preoccupazione e che, per reagire a tali sviluppi, alcuni giudici nazionali hanno presentato domande di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Nella [Relazione 2022](#), presentata dalla Commissione europea il 13 luglio 2022, si ribadisce che indipendenza, qualità ed efficienza sono parametri essenziali di un sistema giudiziario efficace. Quest'ultimo è fondamentale per l'applicazione e l'attuazione del diritto dell'Unione e per preservare, in ciascuno Stato membro e nell'ordinamento euro-unitario, lo Stato di diritto. Pertanto, nel riformare i loro sistemi giudiziari, gli Stati membri devono rispettare tutti gli obblighi sanciti dal diritto dell'UE e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Negli ultimi anni, la protezione garantita dalle procedure europee per la difesa dei valori fondanti dell'Unione ha certamente rafforzato, a livello generale, lo stato di indipendenza della magistratura. Secondo il [quadro di valutazione UE della giustizia 2023](#), migliora l'efficacia dei sistemi giudiziari, ma la percezione dell'indipendenza della magistratura rimane problematica: un'indagine Eurobarometro tra i cittadini mostra che, dal 2016, la percezione dell'indipendenza della magistratura da parte dei cittadini è migliorata in 15 Stati membri. Rispetto all'anno scorso, la percezione è migliorata in 12 Stati membri ed è diminuita o è rimasta stabile in 12 Stati membri. In un numero esiguo di Stati membri la percezione dell'indipendenza rimane particolarmente bassa. Per quanto riguarda le imprese, da un'altra indagine Eurobarometro emerge che la percezione dell'indipendenza è migliorata in 12 Stati membri rispetto al 2016, ma rispetto allo scorso anno è diminuita in 13 Stati membri.

La Relazione sullo Stato di diritto 2022 indica poi gli organi, gli istituti e gli interventi che rappresentano le garanzie essenziali per l'indipendenza della magistratura, individuandoli in:

giudiziari. Il suo scopo è aiutare gli Stati membri a migliorare l'efficacia dei rispettivi sistemi giudiziari nazionali fornendo dati oggettivi, affidabili e comparabili.

- consigli di giustizia, organi di autogoverno della magistratura con competenze nella nomina dei giudici, nella gestione delle carriere e nel regime disciplinare;
- procure autonome, in grado di svolgere indagini efficaci e imparziali e adire gli organi giurisdizionali senza subire pressioni politiche;
- quadri disciplinari stabiliti da norme chiare che definiscano i comportamenti illeciti e le sanzioni applicabili, nonché i rimedi che consentano di contestare in sede giurisdizionale le decisioni adottate dagli organi disciplinari;
- risorse umane e finanziarie adeguate che rafforzino la resilienza dei sistemi giudiziari, garantendo lo smaltimento del carico di lavoro e la tempestività delle decisioni;
- potenziamento del ruolo degli avvocati e delle loro associazioni professionali, al fine di migliorare l'accessibilità del patrocinio a tutti i cittadini e garantire il diritto a un processo equo.

La Relazione introduce per la prima volta le raccomandazioni specifiche per Paese, avendo particolare riguardo all'indipendenza della magistratura e delle Corti. Si tratta di un'innovazione molto importante, fortemente richiesta dal Parlamento europeo, al fine di valutare con maggiore congruità e rigore i percorsi di riforma dei singoli Stati membri per un'effettiva difesa dei valori dell'UE.

Per quanto riguarda l'Italia, è stata valutata positivamente la legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, che ha definito l'istituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, anche in relazione alle modalità di elezione dei membri.

La Commissione, relativamente al settore della giustizia, ha rivolto al nostro Paese una raccomandazione specifica concernente la necessità di incrementare il livello di digitalizzazione del sistema giudiziario, particolarmente nelle sedi penali e nelle procure.

La Relazione 2022 considera con particolare attenzione le funzioni e lo stato di autonomia delle Corti costituzionali.

La loro indipendenza è certamente un requisito indefettibile, in quanto - esercitando il controllo sulle leggi e sulle modalità di esercizio del potere esecutivo e del potere legislativo - svolgono un ruolo fondamentale nei sistemi di bilanciamento dei poteri, a presidio dello Stato di diritto.

2.3 La difesa dell'indipendenza delle Corti – Il caso della Polonia

Il meccanismo preventivo sulla difesa dello Stato di diritto è stato attivato dalla Commissione, per la prima volta, nel gennaio del 2016, nei confronti della Polonia, a seguito di una serie di leggi, approvate dalla coalizione risultata vincitrice delle elezioni polacche del 2015, che hanno riformato la corte costituzionale, la procura Generale, il consiglio nazionale della magistratura, i tribunali ordinari, il tribunale costituzionale e la corte suprema di quello Stato. Le riforme intervenivano sulla composizione e sulla nomina dei membri dei predetti organi, determinando una notevole interferenza dell'esecutivo nel funzionamento indipendente dell'intero sistema giurisdizionale.

I rilievi della Commissione europea, sono stati formalizzati, prima, in un parere sullo Stato di diritto in Polonia del giugno del 2016 e, successivamente, in una raccomandazione del luglio 2017.

Tra le osservazioni più rilevanti della Commissione, quella secondo la quale le scelte del Governo polacco, oltre a risultare incompatibili con il diritto dell'Unione, rischiavano di minare alla base il funzionamento della giustizia, con particolare riferimento alla giustizia costituzionale, pregiudicando in definitiva uno degli aspetti cardine dello Stato di diritto.

A fronte di una sostanziale inerzia del governo polacco, nel dicembre 2017, la Commissione europea ha avviato la procedura di cui all'articolo 7 del TUE che, come noto, conferisce poteri sanzionatori all'Unione europea nei confronti dello Stato membro per il quale siano state accertate gravi e persistenti violazioni dei valori fondanti di cui all'articolo 2 del TUE.

Tuttavia, l'applicazione di questa procedura ha trovato un ostacolo rilevante nella necessità di raggiungere in seno al Consiglio europeo, l'unanimità degli Stati Membri.

La Commissione ha quindi deciso di adottare un percorso alternativo, avviando una prima procedura di infrazione, con specifico riguardo all'organizzazione dei Tribunali ordinari. Tra il 2018 e il 2019 sono state avviate in totale quattro procedure di infrazione sullo Stato di diritto e la democrazia nei confronti della Polonia.

La Corte di giustizia dell'Unione Europea ha permesso di intervenire efficacemente su alcune violazioni del principio di indipendenza della magistratura nelle cause riguardanti: il pensionamento anticipato dei giudici della Corte suprema; quello dei giudici del Tribunale ordinario; la legittimità della Camera disciplinare della Corte suprema. In particolare, a seguito della

[sentenza della CGUE del 24 giugno 2019](#), i giudici della Corte suprema sono stati reintegrati nei loro posti di lavoro.

Inoltre, la Corte di giustizia europea, dopo una serie di ricorsi presentati dalla Commissione, con un'ordinanza cautelare del 27 ottobre 2021, ha imposto alla Polonia il pagamento di una penalità giornaliera di 1 milione di euro, con l'obiettivo di incoraggiare lo Stato membro in questione ad attuare quanto prima le misure che gli sono state imposte.

Il governo polacco ha accettato di apportare alcune modifiche alle controverse norme sulla giustizia, al duplice scopo di ottenere l'accesso ai finanziamenti straordinari (36 miliardi di euro) messi a disposizione dal Piano per la ripresa dell'Europa e di non mettere a rischio le ingenti sovvenzioni ordinarie erogate da vari fondi europei.

Si è trattato però di risposte ritenute non soddisfacenti dalla Commissione europea, in quanto le modifiche intervenute nel sistema degli organismi giurisdizionali non reintegrano pienamente il principio di indipendenza della magistratura.

Da ultimo, il 5 giugno 2023, la Corte di Giustizia ha accolto il ricorso per inadempimento sollevato dalla Commissione europea contro la Polonia, a seguito dell'approvazione della legge nazionale del 2019 riguardante l'organizzazione degli organi della giustizia ordinaria, di quella amministrativa e della stessa Corte suprema.

Nella [sentenza](#) la Corte afferma che la riforma della giustizia polacca viola il diritto europeo, perché mina il diritto di accesso a un sistema giudiziario indipendente e imparziale.

2.4 L'analisi del Consiglio d'Europa sull'indipendenza della magistratura e delle Corti nei Paesi membri.

Il 16 e 17 maggio 2023, i *leader* europei si sono riuniti a Reykjavik per il quarto vertice dei capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa. L'incontro è stata l'occasione per i 46 Stati membri che compongono il Consiglio di riaffermare i valori e gli *standard* che l'Organizzazione protegge e promuove in tutto lo spazio giuridico comune. I *leader* hanno compiuto una riflessione su come il persistente processo di arretramento democratico delle politiche del governo russo abbia ineluttabilmente condotto all'esito tragico dell'aggressione dell'Ucraina e alla guerra, nel cuore del continente europeo. In considerazione della crisi in corso, i *leader* hanno programmato azioni comuni per garantire la pace e l'integrità dei popoli europei, nella

consapevolezza che esse derivano dal rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto e della democrazia.

Nella **Relazione annuale 2023 del Consiglio d'Europa sullo stato della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto**, un'intera sezione è dedicata all'analisi dell'organizzazione giudiziaria negli Stati membri.

Si afferma che solo una magistratura indipendente e imparziale, libera da pressioni esterne e non soggetta a influenze o manipolazioni politiche, può svolgere adeguatamente il suo ruolo di custode dello Stato di diritto e di sostenitore dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Questa è una condizione essenziale per garantire il diritto di ogni individuo a un processo equo e la fiducia della società nel sistema giudiziario.

Inoltre, non ci può essere una lotta efficace alla corruzione senza un sistema giudiziario veramente indipendente.

La responsabilità di sostenere l'indipendenza e imparzialità spetta a diverse istituzioni e alla società nel suo complesso: l'esecutivo, il legislativo, i giudici, i professionisti del diritto, i *media*, la società civile.

Le misure messe in atto per fronteggiare l'emergenza pandemica hanno cambiato in modo significativo il funzionamento dei sistemi giudiziari, introducendo nuove procedure giudiziarie e implementando l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Altre misure, invece, hanno ridotto la disponibilità e l'accessibilità dell'assistenza legale, colpendo in modo sproporzionato i soggetti più vulnerabili.

I significativi ritardi osservati nei procedimenti negli Stati membri richiederanno tempo per essere risolti e continueranno a mettere sotto pressione il sistema giudiziario nel breve e medio termine.

Diversi Stati membri hanno però compiuto progressi importanti per allineare le loro magistrature agli *standard* europei, attraverso riforme o abrogazioni di leggi precedentemente adottate. Questi processi di modifica sono stati l'esito dell'adeguamento a sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, o sono stati ispirati ai principi e agli *standard* proclamati dal Consiglio d'Europa, tra i quali quelli definiti dal Piano d'azione per il rafforzamento dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura (**Piano d'azione di Sofia**).

Il Piano d'azione per il rafforzamento dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura, adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, è stato una risposta alle minacce all'indipendenza della magistratura e un mezzo per fornire

indicazioni agli Stati membri sui processi e sulle situazioni in cui l'indipendenza della magistratura deve essere rafforzata.

Il piano d'azione definisce gli *standard* del Consiglio d'Europa, desunti in massima parte dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nel 2022, il Comitato europeo per la cooperazione giuridica (CDCJ) ha pubblicato la sua revisione delle misure intraprese dagli Stati membri dal 2016 al 2021 per attuare il piano d'azione, concludendo che le misure di quest'ultimo rimangono attuali e pertinenti e che vi è una chiara necessità di continuare a fornire garanzie per l'indipendenza giudiziaria e processuale negli Stati membri.

Certamente negli ultimi anni i Paesi membri hanno compiuto sforzi per proteggere i giudici e i pubblici ministeri da influenze esterne e interne, rafforzando l'indipendenza e il ruolo degli organi di autogoverno, migliorando le procedure di selezione, nomina e promozione, nonché le condizioni di lavoro. Sono state implementati i codici etici, nonché le procedure per la valutazione professionale e per l'accertamento della responsabilità disciplinare, al fine di ridurre il rischio di un uso arbitrario di tali procedure per esercitare un'influenza sull'attività dei giudici.

Molti Stati membri hanno adottato una legislazione che tutela il diritto dei cittadini di chiedere un risarcimento se hanno subito danni pecuniari o non pecuniari a causa della irragionevole durata dei procedimenti giudiziari. Inoltre, sono stati elevati i sistemi di garanzia attraverso la previsione di reclami sul funzionamento del sistema giudiziario (alle autorità giudiziarie, ma anche ad altri organi competenti, come i difensori civici). Sono state altresì introdotte tecniche di gestione del tempo nei tribunali, nonché è stato implementato l'accesso *online* alle sentenze, ai fini dell'acquisizione di una maggiore trasparenza e di una maggiore fiducia del pubblico.

Rimangono comunque importanti sfide da affrontare, con particolare riferimento alla creazione di un ambiente favorevole e di una cultura dell'indipendenza giudiziaria. Le riforme legislative non sono infatti sufficienti per raggiungere un giusto equilibrio tra indipendenza e responsabilità di giudici e pubblici ministeri, laddove non si innestino su un tessuto culturale favorevole o non siano adeguate a imprimere cambiamenti virtuosi, nel solco della collaborazione tra tutti gli attori del sistema e la società civile.

Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo così come le risultanze degli organi di monitoraggio e consulenza del Consiglio d'Europa, nonché gli esiti del Meccanismo europeo dello Stato di diritto nei confronti

degli Stati membri dell'Unione europea, dimostrano che persistono in molti Stati minacce all'indipendenza di giudici e pubblici ministeri.

I tribunali nazionali e le professioni giudiziarie subiscono in alcuni casi i tentativi del potere esecutivo per indebolire la sicurezza del mandato dei giudici, per facilitare l'influenza politica sulle nomine giudiziarie e sulla composizione e il funzionamento degli organi di autogoverno giudiziario, o per sostituire discrezionalmente i presidenti dei tribunali.

I tribunali nazionali e le professioni giudiziarie soffrono anche di una mancanza di risorse finanziarie e umane e di autonomia di bilancio.

La sfiducia dell'opinione pubblica nei confronti del sistema giudiziario è diffusa. In alcuni casi, ciò ha portato a una richiesta pubblica di riforme giudiziarie radicali, che possono comportare la riforma degli organi di governo giudiziario costituzionalmente previsti.

In alcuni casi le riforme hanno condotto alla creazione di organi paralleli di governo giudiziario che assumano parte dei poteri degli organi costituzionalmente previsti.

Anche l'autogoverno giudiziario è stato messo in discussione, anche attraverso proposte di riforma che prevedono la cessazione anticipata del mandato dei membri in carica o una modifica del regime di licenziamento. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha recentemente affermato che la rimozione, o la minaccia di rimozione, di un membro di un consiglio nazionale della magistratura durante il suo mandato può potenzialmente influire negativamente sulla sua indipendenza personale e, di conseguenza, sulla missione del consiglio.

I tentativi di sostituire i principali dirigenti della magistratura e della procura con il pretesto di riforme istituzionali sono continuati. Le riforme istituzionali radicali possono portare naturalmente alla cessazione anticipata del mandato degli attuali titolari delle cariche, ma per essere legittime le riforme devono soddisfare due condizioni: devono portare a miglioramenti in linea con gli *standard* europei pertinenti e rispettare, nella massima misura possibile, la stabilità del mandato di tali titolari.

Alla luce dell'analisi compiuta dal Consiglio d'Europa sullo stato della giustizia, i tentativi deliberati di controllo del potere giudiziario da parte del potere esecutivo, constatati in questi ultimi anni presso le corti costituzionali, le corti supreme e i tribunali ordinari di alcuni Stati membri, rappresentano gravi violazioni dello Stato di diritto e determinano pertanto un impatto negativo non solo sui sistemi di garanzie degli Stati nazionali interessati, ma anche sull'intero sistema democratico degli Stati membri.