Parlamento europeo
2019-2024

Commissione giuridica

2023/2113(INI)

29.11.2023

PARERE

della commissione giuridica

destinato alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

sulla relazione 2023 della Commissione sullo Stato di diritto
(2023/2113(INI))

Relatore per parere (*): Adrián Vázquez Lázara

(*) Procedura con le commissioni associate – articolo 57 del regolamento

PA_NonLeg

SUGGERIMENTI

La commissione giuridica invita la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

Aspetti generali

1. ricorda che la struttura giuridica dell'Unione si basa sul presupposto fondamentale che ciascuno Stato membro condivida con tutti gli altri Stati membri l'insieme dei valori comuni su cui si fonda l'Unione, come sancito dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea[1]; ricorda inoltre che lo Stato di diritto, quale sancito dal diritto primario dell'UE e ulteriormente definito nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), è assimilabile alla democrazia e ai diritti fondamentali; ricorda che lo Stato di diritto e l'ordine internazionale basato su regole sono fondamentali per combattere la diffusione dei regimi autoritari e la violazione del diritto internazionale, contribuire a consolidare le strutture democratiche e tutelare i diritti umani; sottolinea che qualsiasi regressione dello Stato di diritto, che si fonda sulla separazione e l'equilibrio dei poteri, in un determinato Stato membro incide in modo significativo sullo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, nonché sulla fiducia e sul riconoscimento reciproci quali principi guida del diritto dell'UE in questo ambito[2];

2. accoglie con favore la quarta relazione della Commissione sullo Stato di diritto ("la relazione") e ritiene che la revisione periodica dello Stato di diritto sia uno strumento di monitoraggio essenziale; sottolinea, in tale contesto, l'importanza del ricorso a criteri chiari e oggettivi da parte della Commissione nel fornire la propria valutazione, evitando in tal modo le accuse di disparità di trattamento degli Stati membri o l'uso esclusivo di dati selettivi; plaude, a tale proposito, all'approccio della Commissione di ricevere i contributi degli Stati membri, promuovendo in tal modo il dialogo comune; accoglie con favore la nuova classificazione adottata dalla Commissione in merito alla misurazione dei progressi compiuti rispetto alle raccomandazioni formulate in passato, con quattro categorie: a) nessun progresso, b) progressi modesti, c) progressi significativi e d) piena attuazione; sottolinea, alla luce dei problemi relativi alla raccolta di dati statistici da parte degli Stati membri, l'utilità di strumenti del Consiglio d'Europa quali le relazioni della sua Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ)[3], creando così, per quanto possibile, una convergenza tra i diversi dati inseriti;

Giustizia

3. riconosce l'importanza che le relazioni sullo Stato di diritto attribuiscono ai sistemi giudiziari, in particolare per quanto riguarda la legittimità, l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici, nonché la nomina, la promozione, la destituzione e le decisioni relative ai giudici; riconosce che non esiste un sistema comune dell'Unione per la nomina dei giudici; ricorda, tuttavia, che tutti gli Stati membri devono rispettare le

[1] Cfr. parere 2/2013 della Corte di giustizia dell'Unione europea (Seduta plenaria) del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 168.
[2] Ibidem, punto 191.
[3] Cicli di valutazione CEPEJ.

norme minime del Consiglio d'Europa[4] e della CGUE[5]; sottolinea, in tale contesto, l'importanza di consigli della magistratura indipendenti, che devono essere composti da un'ampia maggioranza di giudici eletti dai propri pari e dotati di effettiva autorità in materia di selezione, avanzamento e procedure disciplinari riguardanti i giudici; si rammarica profondamente del fatto che non tutti gli Stati membri abbiano adempiuto pienamente ai propri obblighi al riguardo; deplora l'effetto devastante che ciò comporta sull'indipendenza e sull'integrità dei loro sistemi giudiziari;

4. riconosce che è stato dato seguito, in una certa misura, a quasi due terzi delle raccomandazioni formulate nel 2022 in merito a riforme importanti; esprime tuttavia preoccupazione per il numero di questioni individuate nelle precedenti relazioni sullo Stato di diritto che non sono state affrontate; esorta la Commissione a continuare a monitorare attentamente i quadri giuridici degli Stati membri al fine di valutarne l'allineamento con le suddette raccomandazioni; invita inoltre la Commissione a insistere maggiormente sull'attuazione di tali cruciali riforme nei casi in cui i sistemi degli Stati membri non rispettino le norme prescritte; invita la Commissione ad adottare ulteriori misure per tenere pienamente conto delle raccomandazioni formulate dal Parlamento nelle sue precedenti risoluzioni;

5. si compiace del costante sostegno fornito alle pertinenti parti interessate mediante appositi programmi, quali il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori; plaude al finanziamento a titolo del programma Giustizia volto a sostenere la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e contribuire all'ulteriore sviluppo della giustizia europea, che comporta il rafforzamento della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali;

6. esorta la Commissione a investire di più nell'opera di sensibilizzazione ai valori dell'Unione e negli strumenti applicabili, compresa la relazione annuale, soprattutto nei paesi che destano gravi preoccupazioni;

7. riconosce che l'ultima relazione lascia intravedere alcuni progressi in diversi Stati membri per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura; si compiace, in proposito, della possibilità di bloccare i fondi dell'UE, se necessario, nell'ambito del meccanismo di condizionalità[6], come confermato dalla CGUE[7], o nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza[8]; sottolinea, tuttavia, che le violazioni dell'indipendenza della magistratura

---

[4] Briefing – "Council of Europe standards on judicial independence" (Norme del Consiglio d'Europa sull'indipendenza della magistratura), Parlamento europeo, Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare, 25 maggio 2021.

[5] Ad esempio, sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 27 febbraio 2018 nella causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117, o sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 19 novembre 2019, *A.K./Krajowa Rada Sądownictw*a, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982. Cfr. anche briefing – "European Court of Justice case law on judicial independence" (Giurisprudenza della Corte di giustizia europea sull'indipendenza della magistratura", Parlamento europeo, Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare, 19 luglio 2021.

[6] Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU L 433 I, 22.12.2020, pag. 1).

[7] Cfr. sentenza della Corte di giustizia (Seduta plenaria) del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (C-156/21, EU:C:2022:97), e sentenza della Corte di giustizia (Seduta plenaria) del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (C-157/21, EU:C:2022:98).

[8] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

continuano a destare preoccupazione in alcuni Stati membri, quali le procedure disciplinari in corso nei confronti dei giudici per il contenuto delle loro decisioni, i problemi relativi alla composizione dei consigli della magistratura e dei più alti organi giurisdizionali nazionali rispetto al principio del giudice stabilito per legge, ecc.;

8. ricorda che un sistema giudiziario equo ed efficiente che garantisca a tutti l'accesso alla giustizia richiede un bilancio e finanziamenti adeguati degli organi giudiziari; si rammarica che la relazione riveli ancora l'esistenza di gravi carenze a tale riguardo, le quali sembrerebbero ostacolare in particolare la pronuncia in merito a casi di corruzione di alto profilo; sottolinea, tuttavia, che anche i cittadini devono disporre di un'assistenza legale e di mezzi di ricorso sufficienti; invita la Commissione, in tale contesto, a includere nella prossima relazione sullo Stato di diritto valutazioni sull'applicazione dell'acquis dell'UE sul patrocinio a spese dello Stato in materia civile e penale, come la direttiva 2003/8/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2023, tesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie[9], dal momento che la giurisprudenza della CGUE rivela l'esistenza a tutt'oggi di problemi relativi alla sua interpretazione;

9. ricorda che anche la magistratura inquirente, indipendentemente dalla sua posizione nel sistema nazionale di divisione dei poteri dello Stato, deve essere libera da indebite pressioni politiche; rileva che in alcuni Stati membri si sono registrati determinati progressi; deplora, tuttavia, il fatto che esistano ancora sistemi in cui il governo può emettere decisioni vincolanti nei confronti dei magistrati inquirenti in casi particolari, in cui il mandato è vincolato a un processo politico o in cui le funzioni di ministro e procuratore generale coincidono, il che consente un'indebita influenza politica e crea problemi per il riconoscimento reciproco[10];

10. sottolinea, in particolare, che la questione delle "porte girevoli" non si limita alle preoccupazioni per il passaggio di ex ministri al settore privato dopo l'incarico pubblico, ma si estende alle situazioni in cui una persona può ricoprire un ruolo importante all'interno della magistratura o della procura immediatamente dopo aver ricoperto la carica di ministro o aver aderito a un partito politico;

11. invita la Commissione a tenere in debita considerazione tali esempi nelle sue prossime relazioni sullo Stato di diritto nell'Unione europea; esorta la Commissione a invitare caldamente gli Stati membri ad astenersi da tali pratiche, in particolare attuando disposizioni giuridiche che impediscano proattivamente a ex ministri e importanti esponenti politici di assumere posizioni di leadership in seno alle corti superiori di giustizia o alle procure, salvaguardando in tal modo l'indipendenza e l'integrità di tali vitali istituzioni;

Lotta alla corruzione

12. ricorda che la lotta alla corruzione è essenziale per tutelare lo Stato di diritto e mantenere e incoraggiare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche; ricorda inoltre che, per essere efficace, essa necessita di un robusto quadro giuridico e amministrativo anticorruzione basato sull'integrità, la trasparenza e la rendicontabilità,

[9] GU L 26 del 31.1.2003, pag. 41 e rettifica nella GU L 32 del 7.2.2003, pag. 15.
[10] Ad esempio, il parere n. 9 del 17 dicembre 2014 del Consiglio consultivo dei procuratori europei sulle norme e i principi europei che riguardano il pubblico ministero.

in particolare nella vita pubblica, insistendo sulla divulgazione delle dichiarazioni di interessi e la tutela degli informatori, se del caso;

13. afferma che la corruzione è una minaccia che può distruggere le democrazie e minare la fiducia dei cittadini nelle Istituzioni e va pertanto combattuta in tutte le sue forme; sottolinea che la corruzione è lo strumento privilegiato della criminalità organizzata per infiltrare e controllare l'economia; esprime preoccupazione per il fatto che l'ultima relazione evidenzia l'assenza o la notevole lentezza dei progressi in diversi Stati membri sul fronte delle misure anticorruzione; è estremamente preoccupato per la riluttanza a istituire registri dei lobbisti, registri per la trasparenza e adeguati sistemi di dichiarazione della situazione patrimoniale da parte di titolari di cariche pubbliche e alti funzionari, nonché per la mancanza di volontà politica di introdurre norme rigorose nell'ambito delle politiche in materia di "porte girevoli"; evidenza, in tale contesto, l'importanza di una procedura legislativa trasparente con ampio accesso ai documenti, e di norme volte a garantire il massimo livello di trasparenza e responsabilità nella pubblica amministrazione e nel processo decisionale pubblico al fine di prevenire la corruzione[11];

14. chiede, in tale contesto, che tutte le istituzioni dell'UE rispettino le norme più rigorose al fine di prevenire la corruzione, tra cui ad esempio la creazione di un efficace organismo etico dell'UE, la piena applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001[12] sull'accesso ai documenti, e la piena applicazione del principio di condizionalità in merito al registro per la trasparenza dell'UE; invita gli Stati membri a trovare quanto prima un accordo sulla proposta di direttiva anticorruzione, in modo da fornire un quadro omogeneo e comune di codici di condotta, norme preventive sui conflitti d'interesse e regole volte ad assicurare la trasparenza delle procedure;

15. constata il notevole aumento, negli ultimi anni, dell'importanza quantitativa dei fondi stanziati dall'Unione europea, tra cui quelli di NextGenerationEU; riconosce che la presenza, nella legislazione degli Stati membri, di disposizioni giuridiche volte a prevenire l'uso improprio di tali fondi ha assunto di conseguenza la massima importanza;

16. ricorda che nessun settore è al sicuro dal rischio di corruzione, neppure quelli che gestiscono ingenti fondi pubblici o l'accesso a infrastrutture e servizi critici, come la sanità e l'edilizia; sottolinea che i gruppi della criminalità organizzata svolgono un ruolo sempre più importante nelle attività che includono la contraffazione, la pirateria e la violazione dei diritti di proprietà intellettuale, e che hanno subito un'impennata nell'ambiente digitale; ricorda che i gruppi criminali coinvolti in tali attività illegali spesso utilizzano gli utili generati per finanziare altre attività illegali;

17. invita la Commissione, nell'ambito delle sue prossime relazioni sullo Stato di diritto, a includere una valutazione dell'evoluzione della legislazione degli Stati membri negli ultimi

[11] Al riguardo, cfr. l'articolo 3 della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 maggio 2023, sulla lotta alla corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2023)0234).

[12] Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43).

anni in merito al controllo dell'utilizzo appropriato dei fondi pubblici, nonché i meccanismi giuridici in atto per far fronte a un eventuale utilizzo improprio dei fondi pubblici;

18. ricorda il proprio fermo sostegno all'istituzione della Procura europea (EPPO); riconosce l'importante ruolo dell'EPPO in quanto organismo indipendente dell'UE nell'indagare, perseguire e portare in giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; sottolinea che, dall'inizio delle sue attività il 1° giugno 2021, l'EPPO ha registrato oltre 4 000 segnalazioni di reati da parte degli Stati membri dell'UE e privati partecipanti e che sono state avviate oltre 929 indagini (al giugno 2022);

19. esorta inoltre la Commissione, nei casi in cui si accerti che il grado di tutela dei fondi pubblici è stato ridotto, a dialogare tempestivamente con lo Stato membro o gli Stati membri interessati, chiedendo la rapida attuazione delle misure necessarie per porre rimedio a tale situazione.

Società civile

20. ricorda la propria risoluzione dell'11 novembre 2021 sul rafforzamento della democrazia e della libertà e del pluralismo dei media nell'Unione, in cui invitava la Commissione a proporre un pacchetto di norme non vincolanti e vincolanti per affrontare il problema del crescente numero di azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica o SLAPP; accoglie con favore la proposta legislativa e la raccomandazione della Commissione agli Stati membri del 27 aprile 2022 in risposta all'invito del Parlamento europeo a tale riguardo; sottolinea che le SLAPP costituiscono una particolare forma di vessazione utilizzata principalmente nei confronti dei giornalisti per impedire loro di intervenire o penalizzare il loro intervento su questioni di interesse pubblico sottoponendole ad azioni legali lunghe, onerose e costose; invita gli Stati membri a tenere il passo con le ambizioni delle misure proposte e a intensificare gli sforzi per migliorare la sicurezza e la tutela dei giornalisti.

21. rileva con profonda preoccupazione la generale riduzione dello spazio concesso alla società civile in alcuni Stati membri, fenomeno che rappresenta una grave minaccia per lo Stato di diritto, la democrazia, i diritti fondamentali e altri valori dell'UE; invita la Commissione a monitorare le sfide e gli attacchi cui deve far fronte la società civile nell'ambito del suo lavoro annuale di valutazione e rendicontazione dello Stato di diritto e a includere nella sua relazione conclusioni e raccomandazioni mirate; rinnova la richiesta, a tale proposito, di dedicare un capitolo a parte alla situazione della società civile negli Stati membri;

22. sottolinea che l'attuale quadro giuridico a livello dell'Unione e nazionale è insufficiente per creare e sostenere una società civile paneuropea forte, la cui esistenza è necessaria per la democrazia; è convinto pertanto che uno statuto per le associazioni e le organizzazioni transfrontaliere dell'UE senza scopo di lucro potrebbe offrire un ulteriore grado di tutela alle organizzazioni della società civile che incontrano ostacoli indebiti alla loro istituzione e al loro operato[13];

[13] Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 17 febbraio 2022 recante raccomandazioni alla Commissione su uno Statuto delle associazioni e organizzazioni senza scopo di lucro transfrontaliere europee (P9_TA(2022)225).

ALLEGATO: ENTITÀ O PERSONE
DA CUI IL RELATORE PER PARERE HA RICEVUTO CONTRIBUTI

Il relatore per parere dichiara, sotto la sua esclusiva responsabilità, di non aver ricevuto alcun contributo da entità o persone da menzionare nel presente allegato in virtù dell'articolo 8 dell'allegato I del regolamento.

INFORMAZIONI SULL'APPROVAZIONE
IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER PARERE

Approvazione	29.11.2023
Esito della votazione finale	+: 20 –: 2 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Pascal Arimont, Ilana Cicurel, Geoffroy Didier, Ibán García Del Blanco, Virginie Joron, Pierre Karleskind, Sergey Lagodinsky, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Daniel Buda, Pascal Durand, Heidi Hautala
Supplenti (art. 209, par. 7) presenti al momento della votazione finale	Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Anne-Sophie Pelletier

VOTAZIONE FINALE PER APPELLO NOMINALE
IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER PARERE

20	+
NI	Sabrina Pignedoli
PPE	Pascal Arimont, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
Renew	Ilana Cicurel, Pierre Karleskind, Karen Melchior, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Pascal Durand, Ibán García Del Blanco, Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Tiemo Wölken
The Left	Anne-Sophie Pelletier
Verts/ALE	Heidi Hautala, Sergey Lagodinsky

2	-
ID	Virginie Joron, Gilles Lebreton

0	0

Significato dei simboli utilizzati:
+ : favorevoli
- : contrari
0 : astenuti