



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 19.5.2022
COM(2022) 234 final

PART 2/2

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO
ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Quadro di valutazione UE della giustizia 2022

3.3. Indipendenza

L'indipendenza della magistratura, che è essenziale per il processo decisionale giudiziario, è un requisito derivante dal principio di tutela giurisdizionale effettiva di cui all'articolo 19 TUE e dal diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹. Tale requisito presuppone:

a) l'**indipendenza esterna**, ossia l'autonomia dell'organo interessato nell'esercizio delle sue funzioni, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di altri organi e senza ordini o istruzioni da qualsivoglia fonte, assicurando così la tutela dell'organo da interventi o pressioni esterni che potrebbero compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e influenzarne le decisioni; e

b) l'**indipendenza interna e l'imparzialità**, ovvero l'equidistanza dalle parti del procedimento e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultimo².

L'indipendenza della magistratura è garanzia della tutela dell'insieme dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto³. Il mantenimento del sistema giuridico dell'UE è fondamentale per tutti i cittadini e le imprese i cui diritti e libertà sono tutelati dal diritto dell'UE.

Un'elevata indipendenza percepita della magistratura è fondamentale per la fiducia che la giustizia deve ispirare nei singoli in una società governata dallo Stato di diritto e contribuisce a creare un contesto imprenditoriale favorevole alla crescita, in quanto la percezione di una mancanza di indipendenza può scoraggiare gli investimenti⁴. Oltre agli indicatori sull'indipendenza percepita del sistema giudiziario provenienti da varie fonti, il quadro di valutazione della giustizia presenta numerosi indicatori relativi al modo in cui i sistemi giudiziari sono organizzati per tutelare l'indipendenza della magistratura in determinate situazioni in cui la sua indipendenza potrebbe essere a rischio. Avvalendosi dei contributi forniti dalla rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ), dalla rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC) e dal gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (EGMLTF), il quadro di valutazione presenta indicatori relativi ai controlli di sicurezza condotti sui giudici, alla possibilità che gli organi giurisdizionali di grado superiore/le Corti supreme adottino, di propria iniziativa, decisioni concernenti la coerenza della giurisprudenza degli organi giurisdizionali di grado inferiore, alle garanzie in caso di passaggio dal pubblico al privato o viceversa da parte di giudici e pubblici ministeri, nonché un esame più approfondito delle possibilità di riesame di una decisione di un pubblico ministero di non avviare un'azione giudiziaria.

¹ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=IT>.

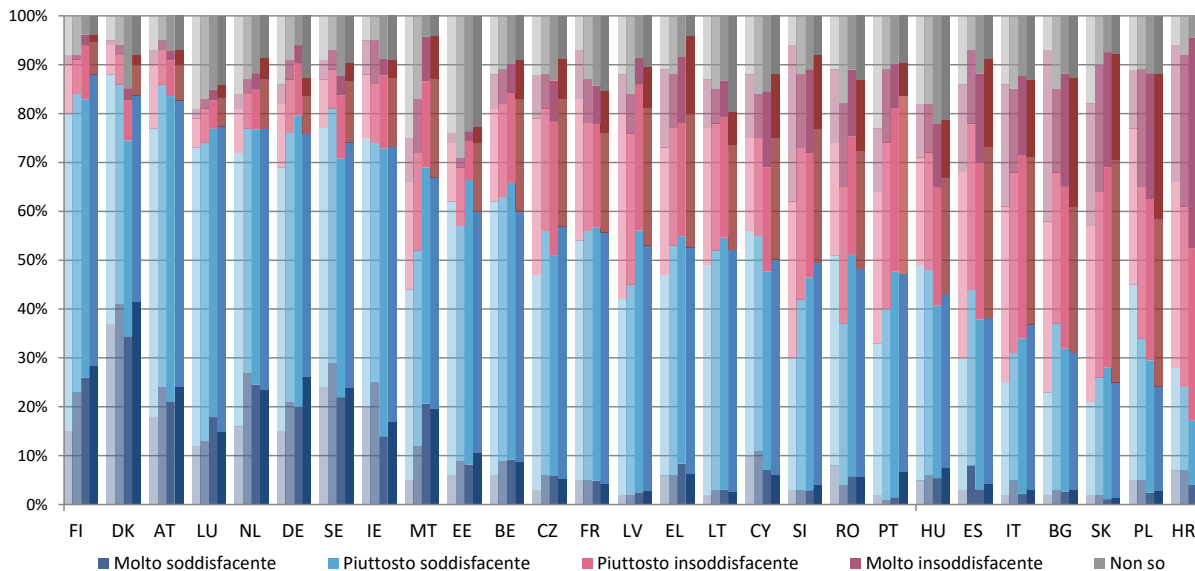
² Corte di giustizia, sentenza del 16 novembre 2021, *Procedimento penale a carico di WB e a.*, cause riunite da C-748/19 a C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931; sentenza del 6 ottobre 2021, *W.Ż.*, C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798; sentenza del 15 luglio 2021, *Commissione/Polonia*, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596; sentenza del 2 marzo 2021, *A.B.*, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; sentenza del 19 novembre 2019, *A. K. e a.*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punti 121 e 122; sentenza del 5 novembre 2019, *Commissione/Polonia*, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924; sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punti 73 e 74; sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punto 44; sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punto 65.

³ Corte di giustizia, sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punto 44.

⁴ Nel 2020 e nel 2021 il Forum economico mondiale non ha pubblicato le graduatorie relative all'indice di competitività globale (GCI).

3.3.1. Indipendenza percepita del sistema giudiziario e dell'efficacia della protezione degli investimenti

Grafico 50: percezione dell'indipendenza della magistratura da parte dei cittadini (*)
(fonte: Eurobarometro⁵ - colori chiari: 2016, 2020 e 2021, colori scuri: 2022)



(*) Gli Stati membri sono ordinati innanzitutto in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è molto soddisfacente o piuttosto soddisfacente (complessivamente soddisfacente); se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale per la valutazione complessivamente soddisfacente, vengono ordinati in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è piuttosto insoddisfante o molto insoddisfante (complessivamente insoddisfante); se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale per la valutazione complessivamente soddisfacente e complessivamente insoddisfante, vengono ordinati in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è molto soddisfacente; se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale per la valutazione complessivamente soddisfacente, complessivamente insoddisfante e molto soddisfacente, vengono ordinati in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura molto insoddisfante.

Il grafico 51 mostra i principali motivi indicati dagli intervistati per giustificare la loro percezione riguardo alla mancanza di indipendenza della magistratura. I cittadini intervistati che considerano "piuttosto insoddisfante" o "molto insoddisfante" l'indipendenza della magistratura potevano scegliere tra tre motivi per giustificare il loro giudizio. Gli Stati membri sono elencati nel medesimo ordine del grafico 50.

⁵ Indagine Eurobarometro FL503, condotta tra il 17 marzo e il 24 gennaio 2022. Risposte alla domanda: "In base alle Sue conoscenze, come giudica il sistema giudiziario in (paese dell'intervistato) in termini di indipendenza della magistratura? Pensa che sia molto soddisfacente, piuttosto soddisfacente, piuttosto insoddisfante o molto insoddisfante?", cfr.: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_it.

Grafico 51: principali motivi per la percezione, da parte dei cittadini, della mancanza di indipendenza (percentuale di tutti gli intervistati - un valore più elevato corrisponde ad una maggiore influenza) (fonte: Eurobarometro⁶)

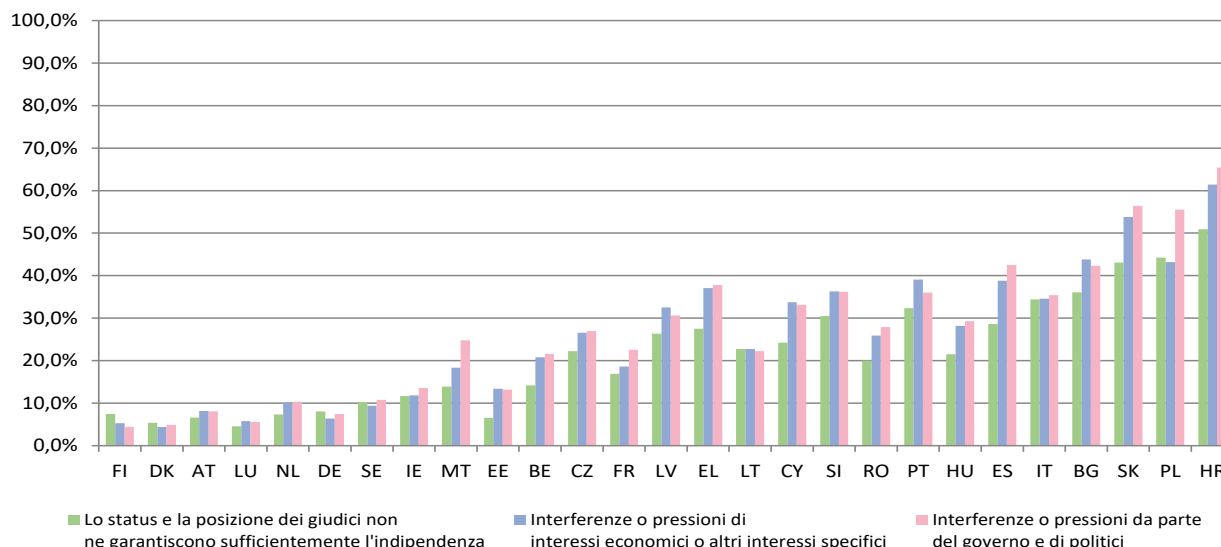
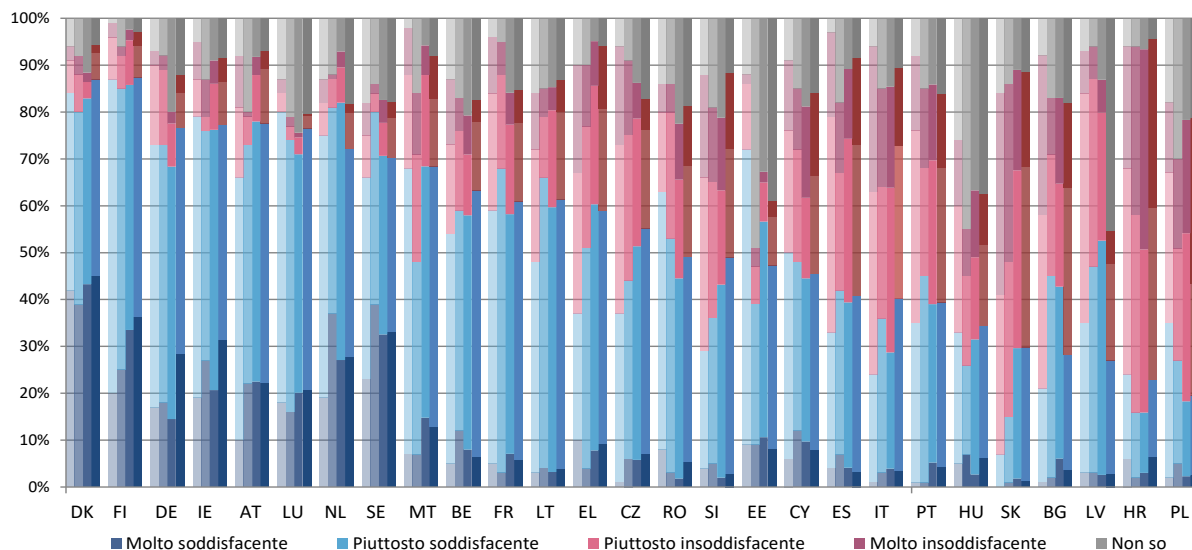


Grafico 52: percezione dell'indipendenza della magistratura da parte delle imprese (*) (fonte: Eurobarometro⁷ — colori chiari: 2016, 2020 e 2021, colori scuri: 2022)



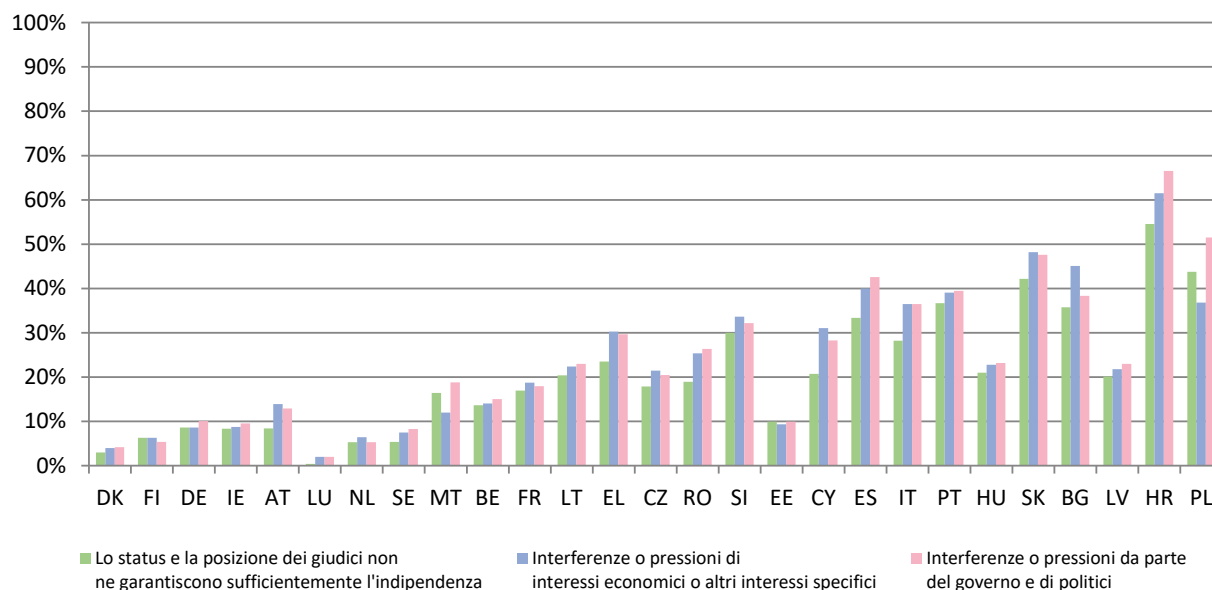
⁶ Indagine Eurobarometro FL503; risposte alla domanda: "In che misura ciascuno dei seguenti motivi ha determinato il Suo giudizio circa l'indipendenza del sistema giudiziario in (paese dell'intervistato): moltissimo, abbastanza, non molto, per niente?" in caso di risposta "piuttosto insoddisfacente" o "molto insoddisfacente" alla domanda 1.

⁷ Indagine Eurobarometro FL504, condotta tra il 17 marzo e il 24 gennaio 2022. Risposte alla domanda: "In base alle Sue conoscenze, come giudica il sistema giudiziario in (paese dell'intervistato) in termini di indipendenza della magistratura? Pensa che sia molto soddisfacente, piuttosto soddisfacente, piuttosto insoddisfacente o molto insoddisfacente?", cfr.: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_it; dal 2021 la dimensione del campione delle società oggetto dell'indagine è stata ampliata a 500 per tutti gli Stati membri, ad eccezione di MT, CY e LU, dove il campione era di 250. Negli anni precedenti la dimensione del campione era di 200 per tutti gli Stati membri, ad eccezione di DE, ES, FR, PL e IT, dove il campione era di 400.

(*) Gli Stati membri sono ordinati innanzitutto in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è molto soddisfacente o piuttosto soddisfacente (complessivamente soddisfacente); se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale per la valutazione complessivamente soddisfacente, vengono ordinati in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è piuttosto insoddisfacente o molto insoddisfacente (complessivamente insoddisfacente); se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale per la valutazione complessivamente soddisfacente e complessivamente insoddisfacente, vengono ordinati in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è molto soddisfacente; se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale per la valutazione complessivamente soddisfacente, complessivamente insoddisfacente e molto soddisfacente, vengono ordinati in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura molto insoddisfacente.

Il grafico 53 mostra i principali motivi indicati dagli intervistati per giustificare la loro percezione riguardo alla mancanza di indipendenza della magistratura. Gli intervistati tra le imprese che considerano "piuttosto insoddisfacente" o "molto insoddisfacente" l'indipendenza della magistratura potevano scegliere tra tre motivi per giustificare il loro giudizio. Gli Stati membri sono elencati nel medesimo ordine del grafico 52.

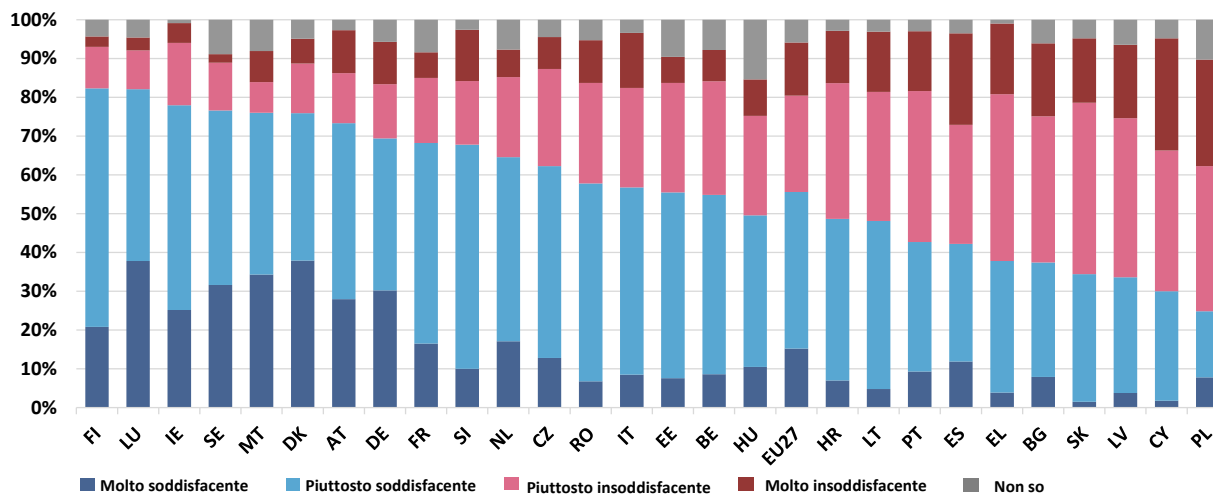
Grafico 53: principali motivi per la percezione, da parte delle imprese, della mancanza di indipendenza (percentuale di tutti gli intervistati - un valore più elevato corrisponde ad una maggiore influenza) (fonte: Eurobarometro⁸)



⁸ Indagine Eurobarometro FL504; risposte alla domanda: "In che misura ciascuno dei seguenti motivi ha determinato il Suo giudizio circa l'indipendenza del sistema giudiziario in (paese dell'intervistato): moltissimo, abbastanza, non molto, per niente?". in caso di risposta "piuttosto insoddisfacente" o "molto insoddisfacente" alla domanda 1.

Il grafico 54 mostra un nuovo indicatore sul modo in cui le imprese percepiscono l'efficacia della protezione degli investimenti da parte della legge e degli organi giurisdizionali per quanto concerne, a loro avviso, decisioni ingiustificate o la non azione da parte dello Stato.

Grafico 54: percezione, da parte delle imprese, dell'efficacia della protezione degli investimenti da parte della legge e degli organi giurisdizionali (fonte: Eurobarometro⁹)

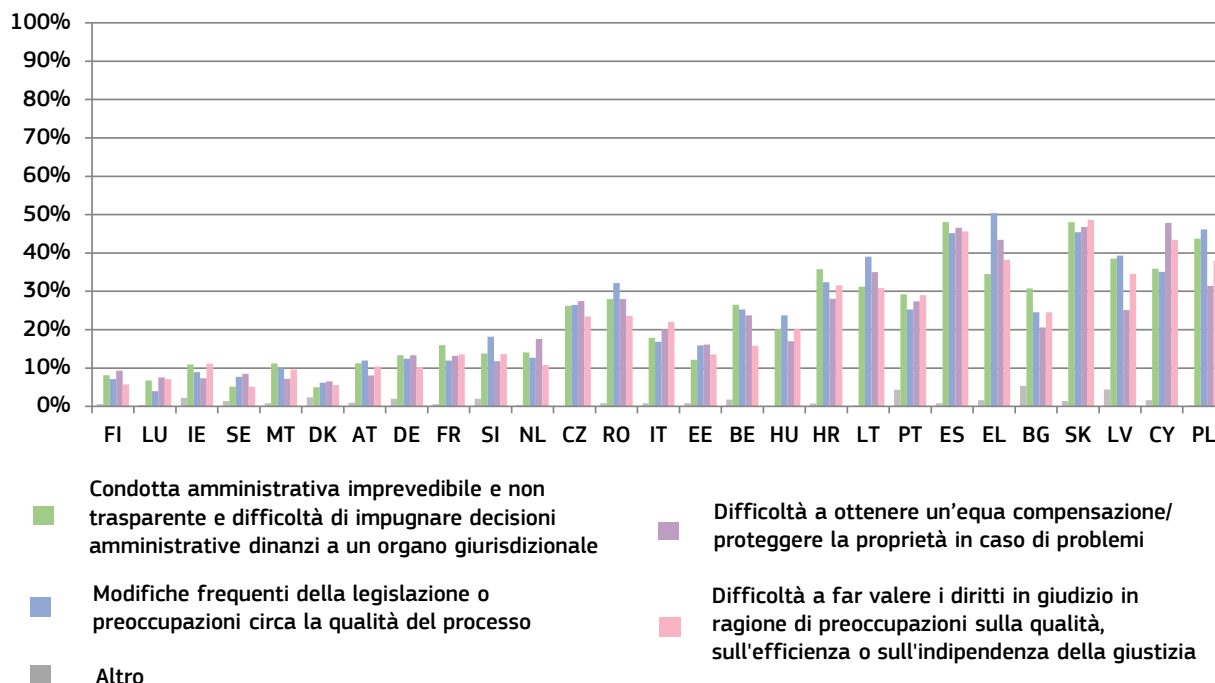


(*) Gli Stati membri sono ordinati innanzitutto in base alla percentuale combinata di intervistati che hanno affermato di essere molto o piuttosto soddisfatti della protezione degli investimenti da parte della legge e degli organi giurisdizionali (complessivamente soddisfatti).

⁹ Indagine Eurobarometro FL504; risposte alla domanda: "Come valuta la protezione dei Suoi investimenti da parte della legge e degli organi giurisdizionali in (paese dell'intervistato) in caso di circostanze negative?". Ai fini dell'indagine, l'investimento è stato definito comprendere qualsiasi tipo di attivi che un'impresa possiede o controlla e che è caratterizzato dall'impegno di capitali o altre risorse, dall'aspettativa di guadagno o profitto o dall'assunzione di rischio.

Il grafico 55 mostra i principali motivi indicati dagli intervistati per giustificare la loro percezione riguardo alla mancanza di efficacia della protezione degli investimenti. Gli intervistati tra le imprese, che hanno valutato il loro livello di fiducia come "piuttosto insoddisfacente" o "molto insoddisfacente", hanno potuto scegliere quattro motivi per spiegare il loro giudizio (e alcuni hanno indicato "Altro"). Gli Stati membri sono elencati nel medesimo ordine del grafico 54.

Grafico 55: principali motivi tra le imprese per la loro percezione riguardo alla mancanza di efficacia della protezione degli investimenti (fonte: Eurobarometro¹⁰)



¹⁰ Indagine Eurobarometro FL504; risposte alla domanda: "Quali sono i principali motivi di preoccupazione circa l'efficacia della protezione degli investimenti?" in caso di risposta "piuttosto insoddisfacente" o "molto insoddisfacente" alla domanda 3.

3.3.2. Indipendenza strutturale

Le garanzie di indipendenza strutturale presuppongono l'esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti¹¹. Queste regole devono, in particolare, consentire di escludere non solo qualsiasi influenza diretta, sotto forma di istruzioni, ma anche le forme di influenza più indiretta che possano orientare le decisioni dei giudici interessati¹².

Sono state elaborate norme europee, in particolare dal Consiglio d'Europa, ad esempio nella *raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010 sui giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità*¹³. Il quadro di valutazione UE della giustizia presenta alcuni indicatori relativi a questioni rilevanti nella valutazione delle modalità organizzative dei sistemi giudiziari a tutela dell'indipendenza della magistratura.

In particolare la presente edizione del quadro di valutazione contiene nuovi indicatori riguardanti: i) le autorità coinvolte nei potenziali controlli di sicurezza sui giudici e la frequenza di tali controlli (grafico 56); ii) la possibilità per gli organi giurisdizionali di grado superiore/le Corti supreme di adottare di propria iniziativa decisioni sulla coerenza della giurisprudenza (grafico 57); e iii) le garanzie esistenti in relazione a un'occupazione temporanea di giudici/pubblici ministeri nell'ambito di incarichi politici (grafico 58)¹⁴. Presenta inoltre una

¹¹ Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 16 novembre 2021, *Procedimento penale a carico di WB e a.*, cause riunite da C-748/19 a C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931, punto 67; sentenza del 6 ottobre 2021, *W.Ż.*, C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798, punto 109; sentenza del 15 luglio 2021, *Commissione/Polonia*, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, punto 59; sentenza del 2 marzo 2021, *A.B.*, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, punto 117; sentenza del 19 novembre 2019, *A. K. e a.* (indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema), cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punti 121 e 122; sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 punti 73 e 74; sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punto 66; sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 44. Cfr. anche i punti 46 e 47 della "Raccomandazione CM/Rec(2010)12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità" (adottata dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010) e la relazione, secondo le quali l'autorità che adotta decisioni in merito alla selezione e alla carriera dei giudici dovrebbe essere indipendente dal potere esecutivo e da quello legislativo. Per garantire la sua indipendenza, almeno la metà dei membri dell'autorità devono essere giudici scelti da parte dei loro colleghi. Tuttavia, quando le disposizioni costituzionali o altre disposizioni di legge prevedono che il capo dello Stato, il governo o il potere legislativo assumano decisioni in merito alla selezione e alla carriera dei giudici, deve essere riconosciuto ad un organo competente e indipendente, composto di una parte sostanziale di membri provenienti dal potere giudiziario (fatte salve le norme applicabili ai consigli superiori della magistratura di cui al capitolo IV), il potere di formulare raccomandazioni o esprimere pareri, cui l'autorità competente per la nomina secondo prassi si attenga.

¹² Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 2 marzo 2021, *A.B.*, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, punto 119; sentenza del 19 novembre 2019, *A. K. e a.* (indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema), cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punto 123; sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punto 112.

¹³ Cfr. "Raccomandazione CM/Rec(2010)12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità", adottata dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010 e la relazione ("raccomandazione CM/Rec(2010)12").

¹⁴ I grafici si basano sulle risposte fornite a un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, che non sono membri dell'ENCJ oppure la cui adesione all'ENCJ è stata sospesa (CZ, DE, EE, CY, LU, AT e PL), le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE. Le garanzie concernenti i pubblici ministeri di cui al grafico 57 si basano sulle risposte a un questionario

panoramica più dettagliata della possibilità di un riesame della decisione di un pubblico ministero di non avviare un'azione giudiziaria in merito a un caso riguardante reati con vittime o un caso relativo a "reati senza vittime" (ad esempio corruzione o riciclaggio di denaro) (grafico 59) e mostra gli organi competenti a condurre indagini penali (grafico 60)¹⁵. I grafici illustrano i quadri nazionali così come erano in vigore nel mese di dicembre 2021.

I grafici presentati nel quadro di valutazione non forniscono una valutazione né presentano dati quantitativi sull'efficacia delle garanzie. Non intendono riflettere la complessità e i dettagli delle procedure e delle relative garanzie. Si noti inoltre che, per garantire l'indipendenza della magistratura, è altrettanto fondamentale dare concreta attuazione alle prassi e alle politiche volte a promuovere l'integrità e a prevenire la corruzione nel sistema giudiziario. In definitiva, la tutela effettiva dell'indipendenza giudiziaria richiede anche, al di là delle norme necessarie, una cultura dell'integrità e dell'imparzialità, condivisa dai magistrati e rispettata dalla società in generale.

La posizione speciale rivestita dalla magistratura nel sistema della separazione dei poteri e l'enfasi posta sull'indipendenza e sull'imparzialità della magistratura richiedono che le leggi che disciplinano l'accertamento o la valutazione dei doveri professionali dei giudici siano redatte e applicate con estrema cura e il ruolo dei poteri esecutivo o legislativo in tale processo dovrebbe essere limitato alla misura assolutamente necessaria¹⁶.

Il grafico 56 mostra se negli Stati membri l'Agenzia nazionale per la sicurezza è coinvolta nello svolgimento di controlli di sicurezza sui giudici (giudici candidati o in servizio) e con quale frequenza vengono effettuati tali controlli.

Il coinvolgimento delle agenzie nazionali per la sicurezza appartenenti all'esecutivo nella nomina e nello status dei giudici è un aspetto particolarmente sensibile dal punto di vista dell'indipendenza della magistratura. Sebbene possa sussistere un interesse legittimo, in particolare per talune funzioni giurisdizionali specifiche, nell'effettuare una verifica della sicurezza¹⁷, ciò dovrebbe avvenire nel pieno rispetto dell'indipendenza della magistratura. Secondo le norme europee, con indipendenza si intende che la magistratura è esente da pressioni esterne e non è soggetta a influenze o manipolazioni politiche, in particolare da parte del potere esecutivo¹⁸. I controlli di sicurezza sui giudici, in particolare se effettuati da un organo esecutivo, possono costituire una tale "pressione esterna"¹⁹. Laddove i controlli di sicurezza/integrità non

aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

¹⁵ I grafici si basano sulle risposte a un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

¹⁶ Commissione di Venezia, parere n. 819/2015 sul progetto di legge sul controllo dell'integrità in Ucraina, CDL-AD(2015)031, 25 ottobre 2015, punto 40, e Commissione di Venezia, parere n. 789/2014, *Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Moldova on certain provisions of the law on professional integrity testing*, CDL-AD(2014)039-e, 15 dicembre 2014, punto 14.

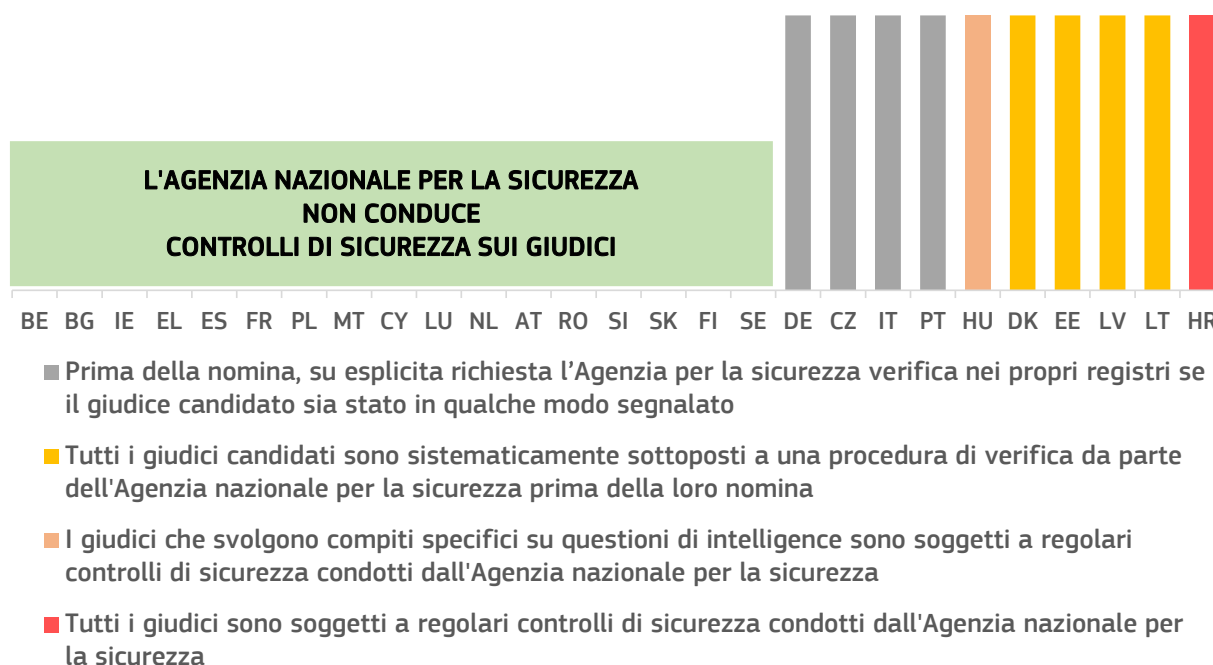
¹⁷ Il potere giudiziario può mantenere la propria autorità giudiziaria soltanto se a) il sistema giuridico istituisce meccanismi adeguati per garantire che i candidati non siano nominati giudici se non possiedono le competenze richieste o non soddisfano i livelli di integrità più elevati; e b) la magistratura è epurata da coloro che sono giudicati incompetenti, corrotti o legati alla criminalità organizzata (cfr. Commissione di Venezia, parere n. 1073/2021 sull'introduzione della procedura di rinnovo del controllo di sicurezza mediante modifiche della legge sugli organi giurisdizionali, CDL(2022)002, 18 marzo 2022, punto 14).

¹⁸ Commissione di Venezia, CDL-AD (2016)007, Lista di controllo sullo Stato di diritto, punto 74.

¹⁹ Commissione di Venezia, parere n. 1073/2021 sull'introduzione della procedura di rinnovo del controllo di sicurezza attraverso modifiche della legge sugli organi giurisdizionali, CDL(2022)002, 18 marzo 2022, punto 13.

siano effettuati da organi della magistratura stessi soggetti ad amministrazione autonoma bensì da un organismo esterno, occorre prestare la massima attenzione al rispetto dei principi di separazione dei poteri, dei controlli e degli equilibri²⁰.

Grafico 56: controlli di sicurezza nazionale sui giudici: autorità coinvolte e tempistiche (*)²¹



(*) **DE:** in tutti gli Stati federali, l'Agencia nazionale per la sicurezza può verificare i propri dati relativi a un giudice candidato prima della nomina su richiesta esplicita. In due Stati federali, prima della nomina, l'Agencia nazionale per la sicurezza effettua una verifica dei propri registri in relazione a tutti i giudici candidati: in Baviera (se un giudice candidato non presta il consenso alla verifica dei registri, non può essere nominato); dal 2021, nel Meclemburgo-Pomerania Occidentale (senza il loro consenso). Per legge, l'Agencia nazionale per la sicurezza o le agenzie degli Stati federali effettuano processi di verifica soltanto se i giudici devono occuparsi di compiti all'interno dell'amministrazione giudiziaria e devono avere accesso a informazioni classificate a tal fine. Ad eccezione di tali circostanze, i giudici sono giuridicamente esentati dai controlli di sicurezza quando viene loro concesso l'accesso a informazioni classificate, in quanto tali procedure potrebbero incidere sull'indipendenza della magistratura. **EE:** il servizio di sicurezza interna effettua il controllo di sicurezza di un candidato a incarichi giudiziari, fatta eccezione nel caso in cui il candidato è in possesso di un permesso di accesso valido che gli consente di accedere a segreti di Stato classificati come segreti di alto livello o se il candidato occupa una posizione che gli conferisce il diritto di accedere, in virtù di tale incarico, a tutti i livelli di segreto di Stato. Il servizio di sicurezza interna presenta le informazioni raccolte a seguito del controllo di sicurezza al comitato d'esame del giudice e fornisce un parere sulla conformità di una persona che ha presentato la domanda rispetto alle condizioni

²⁰ Commissione di Venezia, CDL-AD(2021)046, Repubblica di Moldova - Parere congiunto della commissione di Venezia e della direzione generale per i Diritti umani e lo Stato di diritto (DGI) del Consiglio d'Europa su talune misure relative alla selezione dei candidati a posizioni amministrative in organi di amministrazione autonoma di giudici e pubblici ministeri e alla modifica di alcuni atti normativi, punto 16.

²¹ Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, che non sono membri dell'ENCJ oppure la cui adesione all'ENCJ è stata sospesa, le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme.

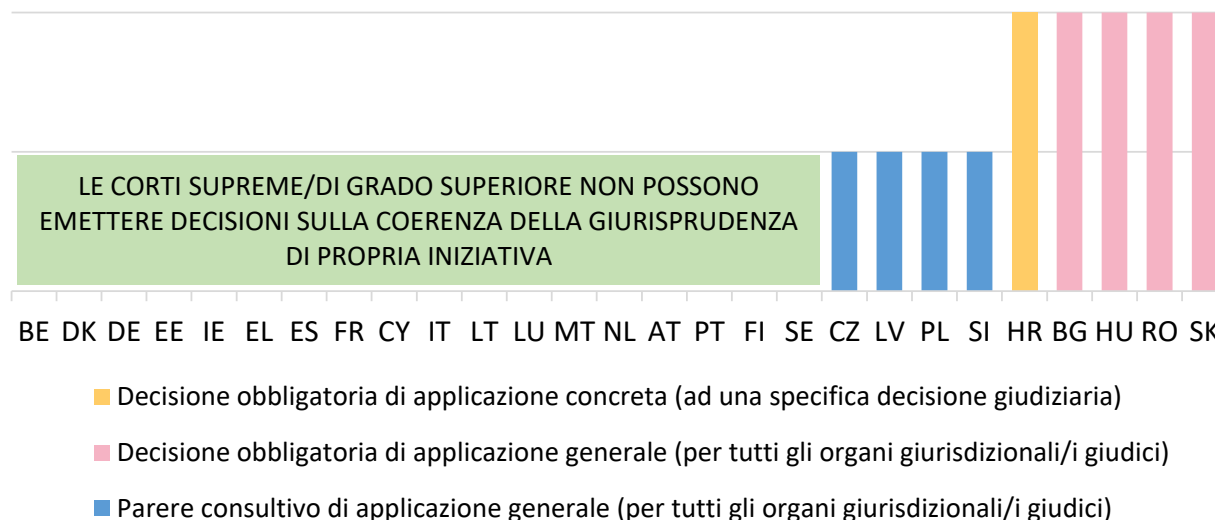
per il rilascio di un permesso di accesso ai segreti di Stato. **HR:** l'Agenzia per la sicurezza e l'intelligence effettua controlli di sicurezza su tutti i candidati alla carica di giudice e su tutti i giudici in servizio ogni 5 anni (nonché sui procuratori dello Stato). Secondo la legge, per i giudici in servizio, l'Agenzia per la sicurezza e l'intelligence, dopo aver effettuato un controllo comprendente un colloquio, invierà la sua relazione al presidente della Corte suprema, che la assegnerà a un collegio di cinque giudici della Corte suprema incaricato di pronunciarsi in merito all'esistenza di una questione di sicurezza. Se il collegio riscontra una questione di sicurezza, questa viene notificata al ministro della Giustizia, al presidente della Corte e al Consiglio dei giudici, nonché al presidente dell'organo giurisdizionale di grado superiore presso il quale opera il giudice in questione. Il ministro della Giustizia stabilirà lo statuto che disciplina la procedura per lo svolgimento dei controlli di sicurezza. **FR:** come per tutti i funzionari statali, tutti i giudici candidati sono sottoposti a un controllo dei casellari giudiziari/a un'indagine amministrativa condotta dalla polizia nazionale sotto l'autorità del procuratore generale (verifica dei suoi registri, informazioni classificate, moralità, ecc.). **IT:** il grafico rispecchia la situazione dei giudici presso gli organi giurisdizionali civili e penali. Le agenzie nazionali per la sicurezza non sono coinvolte nella procedura di nomina dei giudici amministrativi. **HU:** tutti i presidenti degli organi giurisdizionali regionali, i vicepresidenti e i giudici che consentono la raccolta di dati di intelligence o che trattano casi relativi a informazioni classificate devono essere sottoposti a un controllo di sicurezza da parte dell'Agenzia nazionale per la sicurezza. Il controllo di sicurezza è effettuato prima che tali soggetti assumano le proprie responsabilità e successivamente ogni cinque anni (articolo 71/C, settimo comma, della legge CXXV del 1995 sulla sicurezza nazionale e articoli da 42/A a 42/C della legge CLXII del 2011 sullo status e sulla remunerazione dei giudici). **NL:** prima della nomina di un giudice candidato deve essere consegnato un certificato di buona condotta (VOG). Ciò avviene soltanto in occasione delle prime nomine o quando un giudice diventa presidente di un organo giurisdizionale. L'organizzazione che fornisce i VOG è denominata Justis, ossia l'autorità di controllo che è un'agenzia di verifica di benefici e spese avente una gestione indipendente, formalmente soggetta al controllo del ministero della Giustizia e della sicurezza. L'autorità verifica se lo storico (giudiziario) di un candidato costituisce un'obiezione all'esercizio delle funzioni del nuovo incarico. Justis non è l'Agenzia nazionale per la sicurezza (AIVD). Spetta a Justis decidere se rilasciare o meno un certificato di buona condotta. Se qualcuno desidera impugnare tale decisione, può adire un giudice amministrativo. **PL:** quando una persona si candida per la prima volta a un incarico nel settore giudiziario, il presidente dell'organo giurisdizionale competente (presso il quale è presente il posto vacante) chiede informazioni sul candidato al capo regionale della polizia. **RO:** i giudici dichiarano ufficialmente, su base annuale, di non essere agenti operativi, compreso in veste di agenti sotto copertura, in veste di informatori o collaboratori dei servizi di intelligence. **SE*:** la commissione per le nomine della magistratura, un organo giudiziario indipendente, conduce la procedura di verifica per tutti i livelli di sicurezza per i presidenti degli organi giurisdizionali, sulla base di un questionario. Ciascun organo giudiziario espleta la procedura di verifica per tutti i livelli di sicurezza per i giudici di primo o secondo grado. Il servizio di sicurezza svedese effettua un controllo dei registri (se il candidato risulta segnalato in qualsiasi modo nei suoi registri), che viene effettuato prima che una persona possa partecipare ad attività sensibili sotto il profilo della sicurezza (il servizio non raccoglie informazioni tramite un questionario, compito che spetta alla commissione per le nomine della magistratura). Per i presidenti degli organi giurisdizionali, il governo decide quali posizioni devono essere classificate in termini di sicurezza secondo il livello di sicurezza più elevato e l'ufficio governativo decide quali posizioni devono essere classificate in termini di sicurezza secondo il livello di sicurezza inferiore. Per i giudici di primo grado, il governo decide quali posizioni devono essere classificate in termini di sicurezza secondo il livello di sicurezza più elevato e l'organo giurisdizionale decide quali posizioni devono essere classificate in termini di sicurezza secondo il livello di sicurezza inferiore.

Il grafico 57 mostra se gli organi giurisdizionali o i giudici hanno la possibilità di pronunciarsi, di propria iniziativa, in merito alla coerenza della giurisprudenza degli organi giurisdizionali di grado inferiore. Tali decisioni potrebbero essere consultive od obbligatorie e potrebbero applicarsi soltanto a un caso specifico o a tutti i casi di tipo analogo. Il grafico che segue mostra quattro situazioni diverse negli Stati membri: i giudici/gli organi giurisdizionali di grado superiore i) non possono emettere tali decisioni di propria iniziativa, ii) possono emettere decisioni consultive (non vincolanti) di applicazione generale che si applicano a tutti gli organi giurisdizionali/i giudici in determinati tipi di cause (ad esempio dichiarazioni delle prassi), iii) possono emettere decisioni obbligatorie di applicazione concreta che si applicano soltanto a una specifica decisione giudiziaria (ad esempio una decisione che obbliga un giudice/un collegio ad

adeguare il progetto di sentenza), o iv) possono emettere decisioni obbligatorie di applicazione generale che si applicano a tutti gli organi giurisdizionali/i giudici in determinati tipi di cause.

Le corti supreme, in quanto organi giurisdizionali di ultimo grado, e gli organi giurisdizionali di appello/grado superiore sono essenziali per garantire l'applicazione uniforme del diritto negli Stati membri. Tuttavia l'organizzazione giudiziaria gerarchica non dovrebbe compromettere l'indipendenza individuale²². Gli organi giurisdizionali superiori non dovrebbero impartire istruzioni ai giudici sul modo in cui dovrebbero decidere i singoli casi, fatta eccezione per le pronunce pregiudiziali nazionali o quando decidono sui mezzi di ricorso a norma di legge²³. Secondo la Commissione di Venezia, un'organizzazione gerarchica della magistratura che comporti una subordinazione dei giudici ai gradi superiori nel contesto della loro attività decisionale giudiziaria costituirebbe un'evidente violazione del principio di indipendenza interna²⁴. Qualsiasi procedura di unificazione della giurisprudenza deve rispettare i principi fondamentali della separazione dei poteri e, anche dopo una tale decisione di un organo giurisdizionale superiore/una Corte suprema, tutti gli organi giurisdizionali e i giudici devono rimanere competenti a valutare le loro cause in modo indipendente e imparziale e a distinguere le nuove cause dall'interpretazione precedentemente unificata da organo giurisdizionale superiore/una Corte suprema.

Grafico 57: possibilità per gli organi giurisdizionali di grado superiore/le corti supreme di adottare di propria iniziativa decisioni sulla coerenza della giurisprudenza degli organi giurisdizionali di grado inferiore (*)



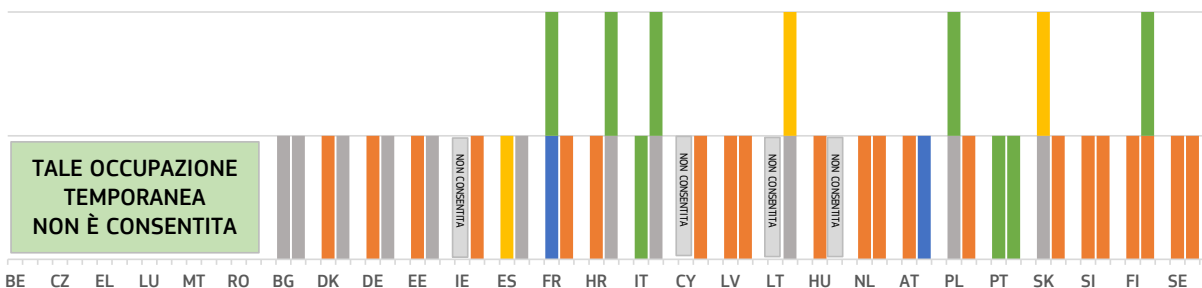
(*) **BG**: in sede di valutazione dei magistrati, che è una valutazione oggettiva delle loro qualità professionali, commerciali e morali, dimostrate nell'esercizio della loro posizione, si tiene conto di una decisione obbligatoria o di un orientamento generale per determinati tipi di cause. **CZ**: la Corte suprema e la Corte suprema amministrativa possono emettere pareri unificanti che non sono formalmente vincolanti per gli organi giurisdizionali di grado inferiore. Il carattere vincolante dei pareri unificanti non si basa sul loro status formale, bensì sull'autorità delle

²² Raccomandazione CM/Rec(2010)12, punto 22.
²³ Raccomandazione CM/Rec(2010)12, punto 23.
²⁴ Commissione di Venezia, Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario, parte I: l'indipendenza degli organi giurisdizionali, studio n. 494/2008, 16 marzo 2010, CDL-AD(2010)004, punti da 68 a 72.

*Corti supreme e sulla capacità persuasiva della loro motivazione. La Corte suprema utilizza pareri unificanti per le questioni giuridiche che ritiene di particolare importanza. Per quanto riguarda la possibilità di divergere, un giudice è vincolato soltanto dalla legge nel suo processo decisionale. Uno scostamento è pertanto possibile, ma tale decisione dovrebbe essere adeguatamente giustificata. **HR**: vi sono giudici incaricati della registrazione presso ciascun tribunale di contea e presso il tribunale di commercio di secondo grado, l'Alta Corte per i reati minori, l'Alta Corte amministrativa, l'Alta Corte penale e la Corte suprema. Tali giudici registrano le sentenze affinché possano essere notificate alle parti; inoltre possono allertare un giudice/una sezione dell'organo giurisdizionale penale quando un progetto di sentenza si discosta dalla giurisprudenza precedente e possono proporre di discutere tale scostamento nel contesto di una riunione di sezione a norma dell'articolo 40 della legge sugli organi giurisdizionali, al fine di emettere una decisione della sezione che sia vincolante per tutti i giudici di tale organo giurisdizionale. **LV**: la sessione plenaria (l'assemblea di tutti i giudici della Corte suprema) e l'assemblea generale dei giudici dei dipartimenti della Corte suprema possono adottare pareri sulle questioni relative all'interpretazione e all'applicazione delle norme giuridiche sotto forma di una decisione, pubblicata sul sito web. **HU**: un giudice può discostarsi dalla decisione obbligatoria "soltanto se i fatti del caso di specie differiscono da quelli della decisione obbligatoria o fornendo motivazioni per tale scostamento per quanto riguarda le questioni di diritto". **PL**: tra l'altro, il primo presidente della Corte suprema o i presidenti delle sezioni della Corte suprema o il presidente della Corte suprema amministrativa possono proporre, di propria iniziativa, che una "questione giuridica astratta" sia chiarita da un collegio di sette giudici della Corte suprema/Corte suprema amministrativa in caso di mancata uniformità delle decisioni giudiziarie/sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali. La risoluzione astratta adottata da sette giudici, che presenta l'interpretazione della legge, non è vincolante per gli organi giurisdizionali di grado inferiore e incide su questi ultimi soltanto sulla base dell'autorità della Corte suprema/Corte suprema amministrativa e sulla capacità persuasiva della motivazione che la sottende. Tali risoluzioni astratte possono essere vincolanti per la Corte suprema soltanto se il collegio di sette giudici decide in tal senso, fatto salvo il caso in cui tale pronuncia sia annullata da un collegio più ampio (ad esempio una risoluzione di un'intera sezione della Corte suprema o dell'intera Corte suprema; articolo 88 della legge sulla Corte suprema). **RO**: al fine di garantire un'interpretazione e un'attuazione coerenti del diritto da parte di tutti gli organi giurisdizionali, l'Alta Corte di cassazione e giustizia nel procedimento "ricorsi nell'interesse della legge", d'ufficio o su richiesta delle parti, si pronuncia su questioni giuridiche che sono state risolte in modo diverso dagli organi giurisdizionali. Tali decisioni non hanno alcun effetto sulle sentenze esaminate o sullo status delle parti in tali cause. A norma dell'articolo 99 della legge n. 303/2004 sullo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri, il mancato rispetto dei ricorsi nell'interesse della legge dell'Alta Corte di cassazione e giustizia costituisce un illecito disciplinare. Ciò significa che può essere avviato un procedimento disciplinare nei confronti del giudice in questione. **SI**: i pareri giuridici di principio su questioni importanti per l'applicazione uniforme delle leggi hanno natura di atto normativo individuale la cui portata va al di là di una causa specifica. Essa è vincolante per tutti i collegi della Corte suprema e, soltanto in base alla capacità persuasiva della sua motivazione, per i giudici di grado inferiore, per i quali è costituzionalmente accettabile discostarsi dal parere giuridico di principio adottato, come nel caso dello scostamento dalla giurisprudenza consolidata, laddove tale scostamento sia suffragato da una motivazione. **SK**: un organo giurisdizionale/giudice è vincolato dalla decisione obbligatoria dell'organo giurisdizionale gerarchicamente superiore. In alcuni casi l'organo giurisdizionale di grado inferiore ha il diritto di discostarsi dalla decisione obbligatoria degli organi giurisdizionali/dei giudici gerarchicamente superiori. Ciò è dovuto principalmente a tre motivi: i) variazioni nei fatti; ii) parere giuridico diverso espresso nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea; e iii) una modifica delle leggi. Per procedimenti specifici, un giudice può essere oggetto di un procedimento disciplinare presso la Corte suprema.*

Il grafico 58 mostra le garanzie in vigore nelle situazioni in cui giudici o pubblici ministeri decidono di assumere temporaneamente incarichi politicamente esposti, in particolare posizioni in veste di politici, ministri, funzionari governativi, membri del gabinetto o posizioni nel contesto di altre cariche politiche. Il grafico mostra se i giudici o i pubblici ministeri possono o meno assumere tale occupazione e poi ritornare alla carica di giudice o pubblico ministero, o se sono in vigore norme specifiche a salvaguardia della loro imparzialità.

Grafico 58: garanzie relative all'occupazione temporanea di giudici/pubblici ministeri in veste di politici/ministri/funzionari governativi/membri del gabinetto/nell'ambito di altri incarichi politici (*)



Per ogni Stato membro, le due colonne rappresentano le norme in vigore per:

1. Giudici

2. Pubblici ministeri

- Autorizzazione di un organismo necessaria affinché il giudice/pubblico ministero lasci temporaneamente la propria posizione
- Periodo di "incompatibilità" prima che la persona possa tornare alla sua posizione di giudice/pubblico ministero
- Notifica/dichiarazione della nuova occupazione temporanea ad apposito organo da parte del giudice/pubblico ministero
- Non esistono norme specifiche, ma si applicano le norme etiche generali
- Altre norme

(*) **BG**: i magistrati possono essere temporaneamente nominati in tali posizioni. Per la loro nuova nomina a giudici/pubblici ministeri/giudici istruttori, sono in vigore norme procedurali speciali che prevedono la presentazione di una domanda al collegio competente del Consiglio superiore della magistratura entro 14 giorni dalla data della loro destituzione dall'altra posizione (temporanea) ai fini della loro reintegrazione. **DE**: se un pubblico ministero è eletto al parlamento federale/nominato membro del governo federale, i diritti e i doveri derivanti dal pubblico impiego sono sospesi per la durata del mandato (fatta eccezione per i doveri relativi al segreto d'ufficio e al divieto di accettare premi o gratifiche); una volta terminato il mandato presso il Bundestag, il rispettivo dipendente pubblico può chiedere (entro un periodo di 3 mesi dal termine del mandato) il suo reinserimento nel precedente servizio, che deve essere realizzato entro 3 mesi dalla richiesta e allo stesso livello o a un livello equivalente a quello della posizione precedente (se non è richiesto il reinserimento, i diritti e i doveri derivanti dal pubblico impiego continuano a essere sospesi). In caso di ritorno di un funzionario pubblico dopo un periodo di attività in qualità di membro del governo che, in linea di principio, è possibile con il consenso di entrambe le parti (altrimenti si applica lo status di pensionamento), non si applicano le norme specifiche (obblighi di comunicazione di legge o relative possibilità di divieto temporaneo di svolgimento di determinate attività): tali requisiti si applicano soltanto se le attività successive nel settore privato sono destinate a un ex membro del governo. **DK**: è indispensabile che, al ritorno alla procura, il pubblico ministero possa essere approvato e ottenere l'autorizzazione di sicurezza prevista. **EE**: giudici: sebbene non esista una regolamentazione specifica che limiti i settori in cui il giudice potrebbe lavorare, una volta tornato a giudicare, vi è una condizione importante al ritorno: un giudice può ritornare a coprire un posto vacante in qualità di giudice presso lo stesso organo giurisdizionale dandone preavviso al presidente dell'organo giurisdizionale corrispondente con almeno un mese di anticipo. Se, dopo la cessazione dal servizio pubblico, un giudice non ha la possibilità di ritornare a un posto vacante in veste di giudice presso lo stesso organo giurisdizionale e non desidera essere trasferito a un altro organo giurisdizionale, il giudice è esonerato dall'incarico e riceve un indennizzo di ammontare pari a sei mesi di retribuzione. Pubblici ministeri: un pubblico ministero non può essere membro di un partito politico. **ES**: giudici: i giudici che diventano membri del parlamento o del governo possono tornare presso lo stesso organo giurisdizionale o a ricoprire la stessa posizione nel sistema giudiziario una volta terminato il loro mandato politico. L'unica eccezione a tali norme si applica ai giudici della Corte suprema, che perdono la loro funzione giurisdizionale presso la Corte suprema al ritorno alla magistratura e devono operare in un organo giurisdizionale di grado inferiore. Inoltre, al ritorno all'attività di giudice, si applicano le norme generali di revoca e ricasazione qualora il giudice in questione debba pronunciarsi in merito a un caso che coinvolge politici o interessi politici. Pubblici ministeri: coloro che fanno ritorno al servizio presso la procura devono astenersi, e se del caso

possono essere ricusati, dall'intervenire in qualsiasi questione in cui siano coinvolti partiti o gruppi politici, o in quelle nelle quali sono coinvolti loro membri che ricoprono o hanno ricoperto cariche pubbliche. **FR**: per riprendere servizio, un giudice che sia stato in precedenza politico/ministro/funziionario governativo/membro del gabinetto è tenuto a candidarsi a una nuova posizione e il Consiglio deve approvarne formalmente la nomina. Prima di tornare a rivestire la posizione di giudice, la persona in questione deve attendere che trascorra un periodo di "incompatibilità" di cinque anni nel settore in cui ha esercitato un mandato pubblico o di tre anni nel caso di un mandato in seno al Parlamento europeo. **HR**: esistono norme specifiche per quanto concerne le posizioni alle quali i pubblici ministeri possono essere temporaneamente distaccati e la procedura da seguire. **IT**: il grafico rispecchia la situazione presso gli organi giurisdizionali civili e penali. Il Consiglio superiore della magistratura deve autorizzare i giudici degli organi giurisdizionali civili e penali. I giudici amministrativi possono lavorare in sezioni consultive del Consiglio di Stato o in sezioni giurisdizionali che non hanno competenza su questioni relative alla precedente attività del giudice in questione. I pubblici ministeri che si candidano per le elezioni parlamentari possono ritornare alla procura soltanto per lavorare in un distretto diverso da quello in cui si candidano per le elezioni (indipendentemente dal fatto che siano stati eletti o meno). I pubblici ministeri non possono candidarsi alle elezioni parlamentari nel distretto in cui hanno esercitato le loro funzioni negli ultimi sei mesi prima della loro candidatura. Per le elezioni regionali e comunali, i pubblici ministeri non possono candidarsi alle elezioni nella regione in cui esercitano le loro funzioni. **LV**: i giudici non possono essere coinvolti in alcuna veste nella vita politica (nemmeno in qualità di membri di un partito politico). **AT**: per quanto riguarda i pubblici ministeri, prima di tornare a ricoprire una carica dirigenziale (ossia pubblico ministero capo, pubblico ministero di alto livello, pubblico ministero presso l'ufficio del procuratore generale), la persona deve attendere che trascorra un periodo di "riflessione" di cinque anni. **PL**: per quanto riguarda la nomina a cariche politiche, il giudice eletto deve rinunciare al suo mandato giudiziario, ma conserva il diritto di riprendere le funzioni giurisdizionali (al posto occupato prima della nomina) se il periodo durante il quale la funzione politica è stata esercitata non supera i 9 anni. È necessaria l'autorizzazione da parte del Consiglio nazionale della magistratura. **PT**: i giudici e i pubblici ministeri necessitano di una preventiva autorizzazione rispettivamente da parte del Consiglio superiore della magistratura o del Consiglio superiore della procura (CSMP). **SK**: dopo essere tornato a svolgere le sue funzioni antecedenti, il giudice in questione non deve candidarsi per la carica di presidente o vicepresidente dell'organo giurisdizionale. La notifica è inviata al ministero della Giustizia 60 giorni prima di ritornare a rivestire la posizione di giudice.

– Garanzie relative al funzionamento delle procure nell'UE –

I pubblici ministeri svolgono un ruolo importante nel contesto del sistema giudiziario penale, nonché nella cooperazione tra gli Stati membri in materia penale. Il corretto funzionamento delle procure nazionali è essenziale per contrastare efficacemente la criminalità, inclusa la criminalità economica e finanziaria come il riciclaggio di denaro e la corruzione. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in relazione alla decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo²⁵, la procura può essere considerata un'autorità giudiziaria dello Stato membro ai fini dell'emissione e dell'esecuzione di tali mandati d'arresto, ogniquale volta possa agire in modo indipendente senza esporsi al rischio di essere soggetta, direttamente o indirettamente, a ordini o a istruzioni individuali da parte del potere esecutivo, quale un ministro della Giustizia²⁶.

²⁵ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1).

²⁶ Corte di giustizia, sentenza del 27 maggio 2019, *OG e PI (procure di Lübeck e Zwickau)*, cause riunite C-508/18 e C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, punti 73, 74 e 88; sentenza del 27 maggio 2019, *Minister for Justice and Equality/PF C-509/18*, ECLI:EU:C:2019:457, punto 52; cfr. anche sentenze del 12 dicembre 2019, *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (procuratori di Lione e Tours)*, nelle cause riunite C-566/19 PPU e C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077; *Openbaar Ministerie (pubblico ministero svedese)*, C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, e *Openbaar Ministerie (pubblico ministero di Bruxelles)*, C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079. sentenza del 24 novembre 2020, *AZ*, C-510/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:953, punto 54. Cfr. anche sentenza del 10 novembre 2016, *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861 punti 34 e 36, e sentenza del 10 novembre 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858, punto 35, sul termine "giudiziario" che "deve essere distinto, conformemente al principio della separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto, dal potere esecutivo". Cfr. anche parere n. 13 (2018), *Independence, accountability and ethics of prosecutors*, adottato dal Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), raccomandazione xii.

L'organizzazione delle procure nazionali varia all'interno dell'UE e non esiste un modello uniforme applicabile a tutti gli Stati membri. Tuttavia il Consiglio d'Europa ha osservato una diffusa tendenza a prevedere una procura più indipendente, piuttosto che una subordinata o legata al potere esecutivo²⁷. Secondo il Consiglio consultivo dei procuratori europei, un organo di azione penale efficace e autonomo, impegnato a difendere lo Stato di diritto e i diritti umani nell'amministrazione della giustizia, è uno dei pilastri di uno Stato democratico²⁸. Inoltre, in una società democratica, tanto gli organi giurisdizionali quanto le autorità inquirenti devono rimanere esenti da pressioni politiche. Il concetto di indipendenza significa che i pubblici ministeri sono liberi da interferenze illecite nell'esercizio delle loro funzioni al fine di garantire il pieno rispetto e la piena applicazione della legge e del principio dello Stato di diritto e che non siano soggetti ad alcuna pressione politica o influenza illecita di sorta²⁹. L'indipendenza non si applica soltanto alla procura nel suo complesso, ma anche ai suoi organi specifici e ai singoli pubblici ministeri³⁰. Qualunque sia il modello del sistema giudiziario nazionale o la tradizione giuridica sul quale esso si fonda, le norme europee richiedono che gli Stati membri adottino ogni provvedimento utile per consentire ai pubblici ministeri di adempiere ai loro doveri e alle loro responsabilità professionali in condizioni legali e organizzative adeguate³¹ e senza interferenze ingiustificate³². In particolare, laddove il governo impartisca istruzioni di carattere generale, ad esempio sulla politica in materia di criminalità, tali istruzioni devono essere scritte e pubblicate secondo adeguate modalità³³. Qualora il governo abbia il potere di impartire istruzioni per perseguire un caso specifico, tali istruzioni devono essere corredate da garanzie adeguate³⁴. Secondo la raccomandazione del 2000 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, le istruzioni a non perseguire in giudizio dovrebbero in via di principio essere proibite o avere carattere eccezionale ed essere soggette a tutele specifiche³⁵. Le parti interessate (comprese le vittime) dovrebbero poter impugnare la decisione di un pubblico ministero di non perseguire penalmente un fatto³⁶, così da garantire anche una forma di responsabilità dei pubblici ministeri³⁷.

²⁷ CDL-AD(2010)040-ita, Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario: parte II - il pubblico ministero - Adottato della Commissione di Venezia alla sua 85e sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), punto 26.

²⁸ Parere n. 15 (2020) del Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE) sul ruolo dei pubblici ministeri nelle situazioni di emergenza, in particolare in caso di pandemia.

²⁹ Parere n. 16 (2021) del Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), *Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors*, punto 13.

³⁰ Parere n. 16 (2021) del Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), *Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors*, punto 13.

³¹ Raccomandazione Rec(2000)19 sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale, adottata dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 6 ottobre 2000 (la "raccomandazione del 2000"), punto 4.

³² Raccomandazione del 2000, punti 11 e 13. Cfr. anche: parere n. 13 (2018), *Independence, accountability and ethics of prosecutors*, adottato dal Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), raccomandazioni i e iii; Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), quarto esercizio di valutazione *Corruption prevention - Members of Parliament, Judges and Prosecutors*, un gran numero di raccomandazioni chiede l'introduzione di disposizioni per tutelare le procure da influenze e interferenze indebite nelle indagini penali.

³³ Raccomandazione del 2000, punto 13, lettera c).

³⁴ Raccomandazione del 2000, punto 13, lettera d).

³⁵ Raccomandazione del 2000, punto 13, lettera f). Cfr. anche parere n. 13 (2018), *Independence, accountability and ethics of prosecutors*, adottato dal Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), raccomandazione iv.

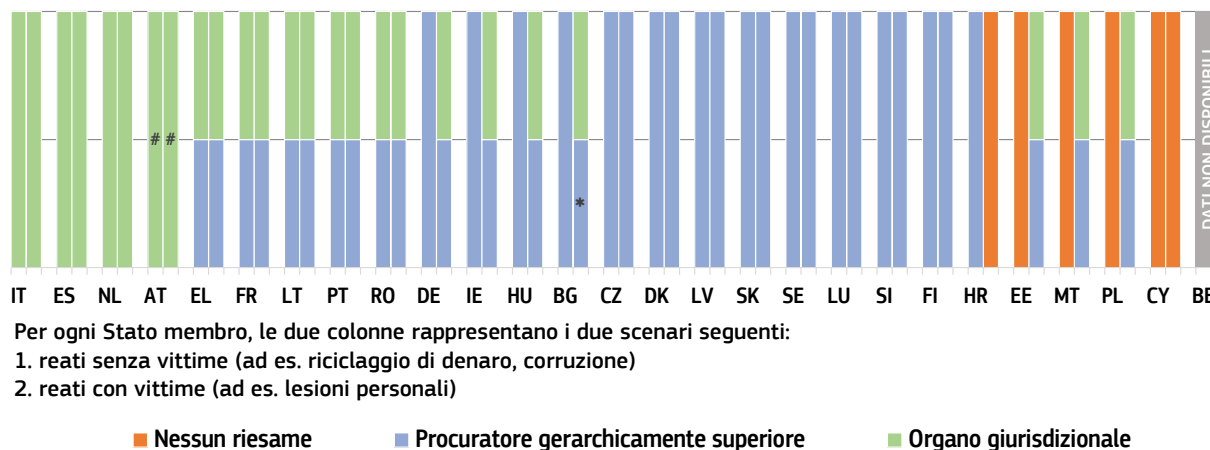
³⁶ Raccomandazione del 2000, punto 34.

³⁷ CDL-AD(2010)040-ita, Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario: parte II - il pubblico ministero - Adottato della Commissione di Venezia alla sua 85e sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), punto 45.

La decisione di non avviare un'azione giudiziaria può generare una problematica sotto il profilo della responsabilità dei pubblici ministeri, motivo che giustifica l'importanza dei mezzi di ricorso³⁸. Il grafico che segue fornisce una panoramica più dettagliata della possibilità di chiedere il riesame di una decisione di un pubblico ministero di non avviare un'azione giudiziaria. Tali dati non valutano l'efficacia del funzionamento delle procure, aspetto che richiede una valutazione qualitativa che tenga conto delle circostanze specifiche di ciascuno Stato membro.

Il grafico 59 illustra le autorità che decidono in merito alle richieste di riesame delle decisioni dei pubblici ministeri di non avviare un'azione giudiziaria nei singoli casi per reati senza vittime (ad esempio riciclaggio di denaro, corruzione) e per reati con vittime (ad esempio lesioni personali)³⁹. Vi sono indicati i soggetti preposti a verificare l'azione dei singoli pubblici ministeri, aspetto che incide sul funzionamento delle procure. In alcuni Stati membri la decisione di non avviare un'azione giudiziaria è riesaminata da autorità diverse: pubblici ministeri di grado superiore (compreso, se del caso, il procuratore generale) o un organo giurisdizionale. In taluni Stati membri la decisione è dapprima riesaminata dinanzi ai pubblici ministeri di grado superiore e successivamente può essere impugnata adendo un organo giurisdizionale (paesi nei quali la colonna presenta due colori). Se la colonna ha un solo colore, soltanto il pubblico ministero di grado superiore oppure soltanto l'organo giurisdizionale riesamina la decisione di non avviare l'azione giudiziaria. In altri Stati membri la decisione non può essere oggetto di riesame.

Grafico 59: autorità preposta al riesame della decisione di non avviare un'azione giudiziaria (*) fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo)



³⁸ CDL-AD(2010)040-ita, Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario: parte II - il pubblico ministero - Adottato della Commissione di Venezia alla sua 85e sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), punto 45.

³⁹ Per "vittima" si intende, ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, una persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono stati causati direttamente da un reato, o un familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona.

(*) Per tutti gli Stati membri: qualora esista un tale riesame, nel caso di reati senza vittime, la decisione di non avviare un'azione giudiziaria potrebbe essere impugnata/annullata dal pubblico ministero di grado superiore (in BG, CZ, DE, ES, FR, LV, LU, PL, PT e RO), impugnata dal denunciante che ha notificato il presunto reato (in DE (mediante denuncia disciplinare), IE (Servizio nazionale di polizia), FR (compresi gli organi amministrativi), PL (per quanto concerne le istituzioni governative statali e locali e parti private in casi specifici), HR, IT, LV, HU, NL, SI e SK) oppure potrebbe essere impugnata da altri, quali persone che hanno un interesse presunto/legittimo (DK, DE, RO), dal Commissario per la Tutela giuridica (AT), da chiunque (PT: per taluni reati senza vittime; FI: senza limitazioni). Nel caso di reati con vittime, la decisione di non avviare un'azione giudiziaria può essere impugnata dal pubblico ministero di grado superiore (in BG, CZ, DE, FR, LV, LU, PT e RO), dalla vittima (in BG, CZ, DE, EE, IE, ES, FR, IT, LV, HU, MT, NL, AT, PT, PL, SI e SK) o da altri, quali persone che hanno un interesse presunto/legittimo (DK, RO, PL), un'amministrazione che ha il diritto di agire (FR) o chiunque (FI). L'accusa privata è possibile in BG, IE, HR, HU, MT, PL, PT, SI e SE.

I simboli "##" per **AT**: il diritto austriaco prevede diversi tipi di decisioni di non avviare un'azione giudiziaria. Se la procura si astiene dall'avviare le indagini in ragione della mancanza di un sospetto iniziale, la decisione non può essere impugnata (tale decisione non è tuttavia vincolante). Se la procura decide di non avviare l'azione giudiziaria a seguito di un'indagine (tanto per alcuni reati senza vittime quanto per i reati con vittime), la decisione può essere impugnata dinanzi all'organo giurisdizionale. Il simbolo "*" per **BG**: il pubblico ministero decide se sussistono le condizioni previste dalla legge per l'avvio di un procedimento preliminare. In caso contrario, il pubblico ministero emana un decreto di rifiuto di avviare un procedimento preliminare (rifiuto di avviare un'indagine). Tale rifiuto è impugnabile soltanto dinanzi alla procura di grado superiore. Se è stato avviato un procedimento preliminare, una volta concluso tale procedimento il pubblico ministero può archiviare o deferire il caso all'organo giurisdizionale (decisione di avviare l'azione giudiziaria). Il decreto di rifiuto di avvio di un'azione giudiziaria per i reati con vittime può essere impugnato dinanzi a un organo giurisdizionale entro 7 giorni. Decorso infruttuosamente tale termine, la decisione potrà essere ancora essere impugnata soltanto dinanzi alla procura di grado superiore. Nei casi di reati senza vittime, la decisione di non avviare l'azione giudiziaria può essere revocata d'ufficio soltanto dalla procura di grado superiore per mezzo di una segnalazione o di propria iniziativa. **EE**: una vittima può presentare ricorso presso la procura contro la decisione dell'organo inquirente di non avviare un procedimento penale. La decisione della procura di non avviare o di archiviare un procedimento penale può essere impugnata dinanzi all'ufficio del procuratore generale. La decisione dell'ufficio del procuratore generale può essere impugnata dinanzi all'organo giurisdizionale distrettuale. **ES**: il giudice istruttore è l'autorità cui è conferito il potere di decidere se avviare o meno un'azione giudiziaria. A seguito della decisione di non avviare un'azione giudiziaria, il giudice istruttore dovrebbe informare le altre parti del procedimento (ossia il pubblico ministero e la vittima/il denunciante), che possono impugnare tale decisione dinanzi all'organo giurisdizionale. **IT**: nel contesto di qualsiasi procedimento penale, se ritiene che le condizioni per l'avvio dell'azione giudiziaria non siano soddisfatte (ad esempio a causa di prove insufficienti), il pubblico ministero presenta una richiesta di pronuncia di non luogo a procedere al giudice per le indagini preliminari, il quale decide se accogliere o meno la richiesta del pubblico ministero. **CY**: se l'avvocato generale decide di non avviare un'azione giudiziaria (sulla base delle prove a disposizione e delle raccomandazioni degli avvocati presso l'Ufficio legale), solo l'avvocato generale può annullare tale decisione. **LT**: la decisione di un funzionario incaricato delle indagini preliminari di non avviare un'indagine preliminare è adottata solo previo consenso del capo dell'autorità incaricata delle indagini preliminari. La decisione di non avviare un'indagine preliminare deve essere trasmessa al pubblico ministero entro 24 ore, il quale la verifica entro 10 giorni. La decisione del pubblico ministero, se respinta, può essere impugnata dinanzi all'organo giurisdizionale. Anche la decisione di un funzionario incaricato delle indagini preliminari può essere impugnata dinanzi al pubblico ministero. La decisione del pubblico ministero, se respinta, può essere impugnata dinanzi all'organo giurisdizionale. La decisione del giudice può essere nuovamente impugnata dinanzi all'organo giurisdizionale superiore. **HU**: il controllo giurisdizionale per i reati con vittime è possibile soltanto nel contesto di un'accusa privata (ad esempio nei casi di diffamazione o calunnia) o di un'accusa privata sussidiaria (a seguito di una decisione della procura di non avviare un'azione giudiziaria). **MT**: è in corso il trasferimento dell'azione penale dalla polizia all'ufficio dell'avvocato generale. La transizione dovrebbe concludersi entro la fine del 2025. Nell'ottobre 2020 l'avvocato generale ha preso in carico la decisione di avviare l'azione giudiziaria e l'istituzione di procedimenti penali dinanzi agli organi giurisdizionali inferiori per determinati reati gravi. La normativa, entrata in vigore nell'ottobre 2020, prevede il controllo giurisdizionale (dinanzi gli organi giurisdizionali civili) delle decisioni di non avviare l'azione giudiziaria da parte dell'avvocato generale per illegittimità o irragionevolezza. Quando la decisione di avviare l'azione giudiziaria e il procedimento penale sono di competenza del commissario di polizia, possono essere avviate procedure di ricorso dinanzi alla Corte dei magistrati. **PL**: il quadro distingue tra la decisione di rifiutare l'avvio dell'azione giudiziaria e la decisione di sospenderla. Per quanto concerne l'avvio

dell'azione giudiziaria la decisione può essere impugnata dinanzi al pubblico ministero di grado superiore e dinanzi a un organo giurisdizionale dalla vittima, dall'istituzione governativa statale o locale o dell'istituzione della comunità che ha notificato il presunto reato. La sospensione dell'azione giudiziaria può essere contestata dalle parti del procedimento, dall'istituzione governativa statale o locale che ha notificato il presunto reato e, soltanto se il presunto reato ha comportato una violazione dei suoi diritti, da una persona che notifica un reato riguardante unicamente determinati tipi di reati elencati nella legge. **PT:** la decisione di un pubblico ministero di non avviare l'azione giudiziaria può essere riesaminata mediante una fase procedurale autonoma, la instrução (riapertura dell'indagine), che prevede specificamente la conferma giudiziale della decisione di rinvio a giudizio o di archiviazione dell'indagine. La riapertura dell'indagine può essere richiesta da un "assistente" se la procedura non dipende da un'accusa privata. La decisione di non avviare l'azione giudiziaria può essere riesaminata anche dinanzi a un superiore gerarchico del pubblico ministero entro 20 giorni dal termine ultimo per richiedere l'avvio dell'indagine. **SI:** i procuratori di Stato non possono archiviare denunce penali per determinati reati senza la firma congiunta del capo della procura di Stato. I procuratori di Stato devono informare talune categorie di persone e autorità statali che hanno presentato una denuncia penale della loro intenzione di archiviare tale denuncia, e delle relative motivazioni, e consentono a tali soggetti di esprimere un parere sui motivi dell'archiviazione. Una volta adottata, la decisione di archiviare una denuncia penale o di interrompere il procedimento penale è definitiva, ma la parte lesa può decidere di farsi carico dell'accusa (privata). **SE:** la decisione è pubblica. La vittima di reato e l'indagato possono chiedere un riesame. La richiesta è presa in carico dal pubblico ministero che ha adottato la decisione. In presenza di nuove prove o circostanze, il pubblico ministero può decidere di avviare l'azione penale. In assenza di nuove informazioni, la decisione in merito al riesame spetta al Centro di sviluppo.

Il grafico 60 presenta una prima panoramica degli organismi e delle autorità competenti a condurre indagini penali in relazione alla criminalità finanziaria ed economica e a tutti gli altri reati. Sistemi giudiziari indipendenti e imparziali che applichino efficacemente la legislazione in materia di anticorruzione conducendo indagini e azioni giudiziarie imparziali sono importanti per una lotta efficace contro la corruzione⁴⁰ e contro altri reati finanziari ed economici.

Grafico 60: organi competenti a condurre indagini penali (*) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo)

| | BE | BG | CZ | DK | DE | EE | IE | EL | ES | FR | HR | IT | CY | LV | LT | LU | HU | MT | NL | AT | PL | PT | RO | SI | SK | FI | SE |
|------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Polizia | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Pubblico ministero | ● | ● | ● | | ● | | | ● | | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● |
| Giudice/magistrato istruttore | ● | ● | | | ● | | | ● | ● | ● | ● | | | | ● | | | ● | ● | | | | | ● | | | |
| Gendarmeria | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | ● | | ● | | | | | | |
| Corpi militari | | | | | | | | | ● | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | |
| Autorità fiscale | ● | ● | | | ● | ● | ● | | ● | | | ● | ● | | | | ● | | ● | ● | ● | | | | ● | | ● |
| Agenzia nazionale per la sicurezza | | | ● | | | ● | | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | |
| Altro (specificare) | ● | ● | ● | | | | | ● | | | | ● | | ● | ● | ● | | | ● | ● | ● | | | | | ● | |

(*) **CZ:** le autorità di polizia comprendono anche l'ispezione generale delle forze di sicurezza, il servizio penitenziario, i funzionari doganali, la polizia militare, nonché gli organi del servizio di sicurezza ceco e gli organi del servizio di intelligence estera, che indagano su reati commessi rispettivamente da membri del servizio di sicurezza ceco o del servizio di intelligence estera. **EE:** il servizio segreto è istituito per il mantenimento della

⁴⁰ Comunicazione della Commissione, Relazione sullo Stato di diritto 2020 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, pag. 14, e documento informale del Consiglio 8478/21 del 12 maggio 2021, disponibile all'indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8478-2021-INIT/en/pdf>.

sicurezza nazionale attraverso la raccolta di informazioni e l'attuazione di misure preventive nonché l'indagine in merito a reati. Oltre ad essere un'istituzione di sicurezza, è anche un'autorità di polizia che conduce indagini penali principalmente in relazione a fatti di terrorismo e di grande corruzione. **PL**: l'Agenzia per la sicurezza interna, l'agenzia di intelligence estera e il servizio di controspionaggio/intelligence militare dovrebbero trasmettere al pubblico ministero qualsiasi prova di presunti reati. Nella categoria "Altro", gli Stati membri hanno segnalato: **BE**: diverse agenzie di servizio pubblico a livello federale. **BG**: ispettore doganale incaricato di condurre indagini. **ES**: autorità doganali. **IT**: la polizia comprende le seguenti autorità di contrasto: Polizia di Stato, Guardia di Finanza e Carabinieri. Ai sensi degli articoli 55 e 57 del codice di procedura penale, altri organi ed organismi possono svolgere funzioni di polizia giudiziaria (indagini penali) nei limiti previsti dalla legge (ad esempio funzionari doganali). **LV**: il Servizio di sicurezza dello Stato, il dipartimento per la sicurezza interna del Servizio delle entrate dello Stato, la polizia militare, l'amministrazione penitenziaria lettone, l'ufficio per la prevenzione e la lotta alla corruzione, la polizia fiscale e doganale del Servizio delle entrate dello Stato, la guardia di frontiera statale, i comandanti di navi marittime in mare, il comandante di un'unità delle forze armate nazionali lettone situata nel territorio di un paese straniero, l'Ufficio per la sicurezza interna. **LT**: il servizio statale della guardia di frontiera, il servizio investigativo speciale, il servizio investigativo sulla criminalità finanziaria, le autorità doganali della Repubblica di Lituania e il dipartimento antincendio e di soccorso, il dipartimento penitenziario. **LU**: taluni funzionari pubblici che hanno prestato giuramento (funzionari della polizia giudiziaria) di diverse amministrazioni, quali le amministrazioni doganali. **NL**: gli organi investigativi speciali, ovvero quelli preposti alle indagini economico-finanziarie (FIOD), alle ispezioni in materia di assistenza sociale, ispezioni in materia di ambiente e ispezioni in materia di agricoltura. **PL**: guardia di frontiera, Ufficio centrale anticorruzione. **SK**: l'Ufficio penale dell'amministrazione finanziaria (FACO) è un'unità speciale, all'interno della direzione finanziaria della Slovacchia, incaricata di individuare e indagare in merito a reati nel settore della regolamentazione doganale e fiscale. **FI**: anche le autorità doganali, la guardia di frontiera e le forze di difesa possono indagare in merito a reati. Le dogane hanno il potere di indagare in merito a casi di riciclaggio di denaro.

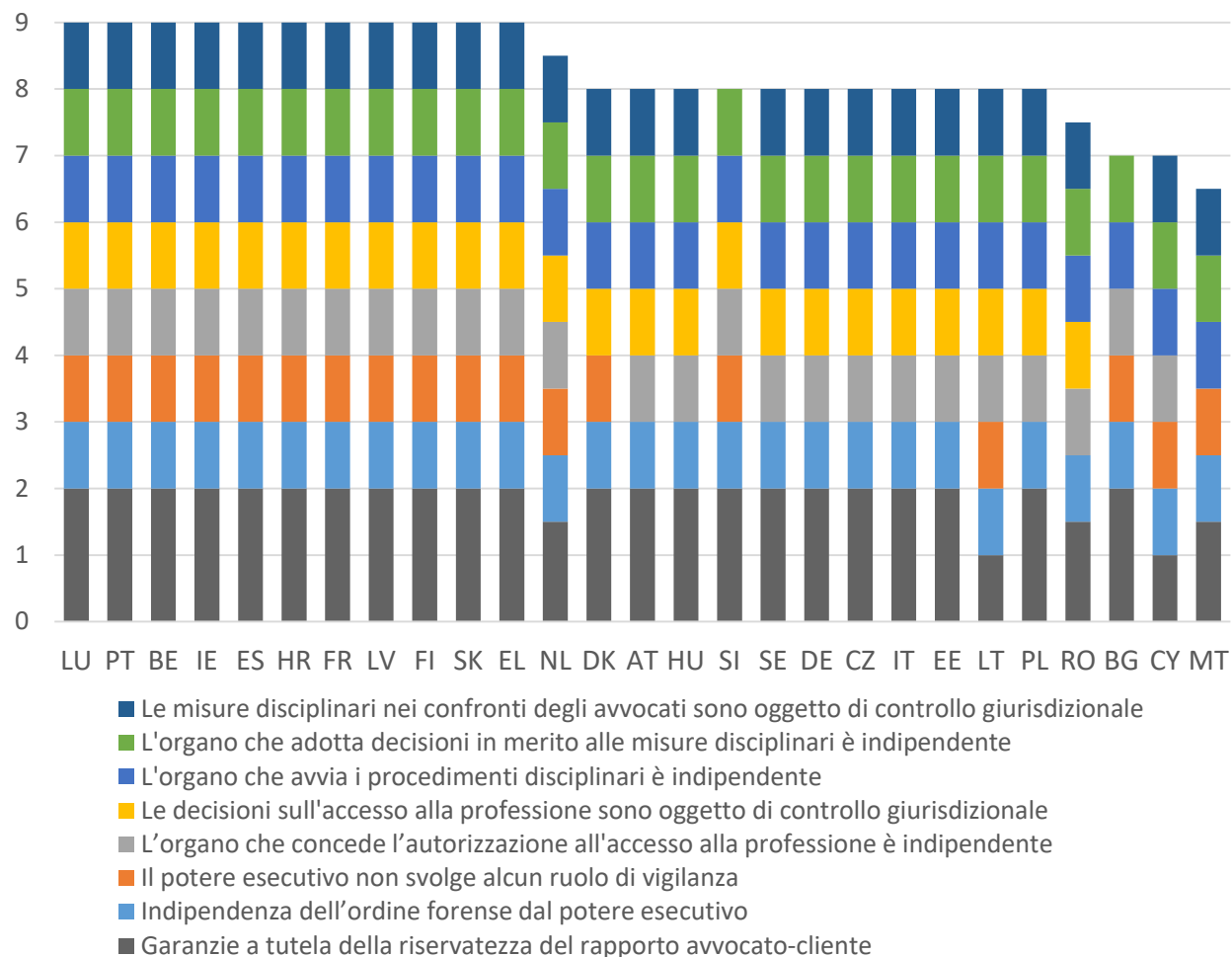
– *Indipendenza degli ordini forensi e degli avvocati nell'UE* –

Gli avvocati e le loro associazioni professionali svolgono un ruolo determinante nel garantire la tutela dei diritti fondamentali e il rafforzamento dello Stato di diritto⁴¹. Un sistema equo di amministrazione della giustizia presuppone che gli avvocati siano liberi di esercitare la propria attività di consulenza e di rappresentanza dei loro clienti. L'appartenenza degli avvocati a un'associazione di liberi professionisti e l'autorità che ne deriva contribuiscono al mantenimento dell'indipendenza dei giuristi, obiettivo al quale concorrono in misura importante gli ordini forensi. Le norme europee prescrivono, tra l'altro, la libertà d'esercizio della professione di avvocato e l'indipendenza degli ordini forensi e stabiliscono i principi fondamentali dei procedimenti disciplinari nei confronti degli avvocati⁴².

⁴¹ "Gli avvocati svolgono un ruolo importante nella tutela dello Stato di diritto e dell'indipendenza della magistratura, nel rispetto della separazione dei poteri e dei diritti fondamentali", *Accesso a un avvocato e Stato di diritto*, documento di discussione della presidenza per la sessione del Consiglio "Giustizia e affari interni" del 3 e 4 marzo 2022: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6319-2022-INIT/it/pdf>.

⁴² Raccomandazione CM/Rec(2000)21 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Grafico 61: indipendenza degli ordini forensi e degli avvocati, 2021 (*) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il CCBE⁴³)



(*) Massimo possibile: 9 punti. Indagine condotta alla fine del 2021. Per la domanda relativa alle garanzie di riservatezza del rapporto avvocato-cliente sono stati assegnati 0,5 punti per ciascuno degli scenari (ispezione e sequestro di dati elettronici in possesso dell'avvocato, perquisizione dei locali dell'avvocato, intercettazione delle comunicazioni avvocato-cliente, sorveglianza dell'avvocato o dei suoi uffici, verifica fiscale dello studio legale o altre verifiche amministrative) pienamente applicabile. Per tutti gli altri criteri pienamente soddisfatti, è stato assegnato 1 punto, mentre non è stato assegnato alcun punto in caso di mancato soddisfacimento del criterio. In ragione di una variazione metodologica, i risultati non sono comparabili con quelli presentati nel grafico 58 del quadro di valutazione della giustizia 2021. **RO, CY, MT:** risposte del 2020, adattate alla nuova metodologia. **FR:** una modifica legislativa del 2021 ha introdotto la possibilità di un controllo giurisdizionale delle misure disciplinari adottate nei confronti di avvocati. **DK:** le decisioni relative all'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato o all'accesso alla professione sono approvate dal ministero della Giustizia su raccomandazione e consultazione dell'Ordine danese degli avvocati. **AT:** il ministero della Giustizia dispone di alcuni poteri strutturali di vigilanza (relativi al controllo della legalità della gestione amministrativa dell'ordine degli avvocati), ma nessuno per quanto riguarda l'attività quotidiana degli ordini. **SE:** il cancelliere di giustizia dispone di poteri di vigilanza nei confronti degli avvocati e può chiedere l'applicazione di misure disciplinari da parte della commissione disciplinare nei confronti di un membro negligente o della commissione nei confronti di membri che non soddisfano più i requisiti formali per l'adesione. **CZ:** il ministero della Giustizia mantiene un ruolo di vigilanza in materie definite. **EE:** il ministero della Giustizia dispone di ampi poteri di vigilanza sull'organizzazione del sistema di patrocinio a spese dello Stato. **LT:** le attività dell'ordine degli avvocati lituano si basano sul principio dell'amministrazione autonoma indipendente degli avvocati, tuttavia, a seguito

⁴³ I dati del 2021 sono stati tratti dalle risposte date dai membri del CCBE a un questionario.

della legge sull'ordine degli avvocati che disciplina le attività dell'ordine degli avvocati lituano, quest'ultimo è tenuto per legge a coordinare le procedure, connesse esclusivamente alle attività degli avvocati presso il ministero della Giustizia. **PL:** il ministero della Giustizia svolge un ruolo di vigilanza sull'ordine degli avvocati, organizzando gli esami degli avvocati e controllando il regime delle spese legali minime.

3.3.3. Sintesi sull'indipendenza del sistema giudiziario

L'indipendenza della magistratura è un elemento fondamentale in un sistema giudiziario efficace. È essenziale per preservare lo Stato di diritto, l'imparzialità dei procedimenti giudiziari e la fiducia di cittadini e imprese nell'ordinamento giuridico. Per questo motivo, qualunque riforma giudiziaria dovrebbe preservare lo Stato di diritto e rispettare le norme europee in materia di indipendenza della magistratura. Il quadro di valutazione 2022 mostra le tendenze della percezione dell'indipendenza della magistratura da parte dei cittadini e delle imprese. La presente edizione contempla altresì alcuni indicatori sui controlli di sicurezza nazionali sui giudici, sulla possibilità per gli organi giurisdizionali di grado superiore/le corti supreme di adottare di propria iniziativa decisioni sulla coerenza della giurisprudenza degli organi giurisdizionali di grado inferiore, sulle norme che disciplinano il fenomeno del passaggio dal pubblico al privato o viceversa, nonché una panoramica più dettagliata della possibilità di chiedere un riesame della decisione di un pubblico ministero di non avviare un'azione giudiziaria. Gli indicatori strutturali di per sé non consentono di trarre conclusioni sull'indipendenza della magistratura presso gli Stati membri, tuttavia rappresentano elementi che possono essere presi come punto di partenza per tale analisi.

- Il quadro di valutazione 2022 presenta gli sviluppi per quanto riguarda l'**indipendenza percepita** sulla base di indagini condotte presso i cittadini (Eurobarometro) e le imprese (Eurobarometro):
 - dalla settima indagine Eurobarometro condotta tra il pubblico in generale (grafico 50), emerge che la percezione dell'indipendenza è *migliorata* in oltre tre quinti degli Stati membri rispetto al 2016. Rispetto al 2016, la percezione dell'indipendenza da parte del pubblico in generale è *migliorata* in metà degli Stati membri che si trovano ad affrontare sfide specifiche. Tuttavia, rispetto allo scorso anno, la percezione dell'indipendenza da parte del pubblico in generale è *diminuita* in più della metà di tutti gli Stati membri e in più della metà degli Stati membri soggetti a difficoltà specifiche. Inoltre, in un numero esiguo di Stati membri, la percezione dell'indipendenza rimane particolarmente bassa;
 - dalla settima indagine Eurobarometro condotta tra le imprese (grafico 52), emerge che la percezione dell'indipendenza è *migliorata* in oltre metà degli Stati membri rispetto al 2016. Rispetto all'anno scorso, la percezione dell'indipendenza da parte delle imprese è *diminuita* in meno di un terzo di tutti gli Stati membri (mentre l'anno scorso era diminuita in più della metà degli Stati membri) e in circa un quinto degli Stati membri soggetti a difficoltà specifiche. In un numero esiguo di Stati membri la percezione dell'indipendenza rimane particolarmente bassa;
 - tra i motivi più ricorrenti della percezione di mancanza di indipendenza della magistratura figurano le *interferenze o le pressioni da parte del governo o di politici*, seguite dalle *pressioni da parte di interessi economici e di altri interessi specifici*. Rispetto allo scorso anno, entrambi i motivi risultano ancora significativi per molti degli Stati membri in cui il livello di indipendenza percepita è molto basso (grafici 51 e 53);

- tra i motivi della buona percezione dell'indipendenza della magistratura, quasi quattro quinti delle imprese e del pubblico in generale (pari rispettivamente al 41 % o al 42 % degli intervistati) hanno indicato le *garanzie fornite dallo status e dalla posizione dei giudici*.
- Per la prima volta, il quadro di valutazione UE della giustizia presenta i risultati di un'indagine Eurobarometro sul modo in cui le imprese percepiscono l'efficacia della protezione degli investimenti da parte della legge e degli organi giurisdizionali per quanto concerne, a loro avviso, decisioni ingiustificate o la non azione da parte dello Stato (grafico 54). I risultati suggeriscono che la condotta amministrativa, la stabilità e la qualità del processo legislativo, nonché l'efficacia degli organi giurisdizionali e la protezione della proprietà sono fattori chiave di importanza comparabile per la fiducia nella protezione degli investimenti. Tra i motivi alla base delle preoccupazioni delle imprese in merito all'efficacia della protezione degli investimenti (grafico 55), la ragione maggiormente indicata è stata la *condotta amministrativa imprevedibile e non trasparente e la difficoltà di impugnare decisioni amministrative dinanzi a un organo giurisdizionale*, seguita da vicino da *modifiche frequenti della legislazione o preoccupazioni circa la qualità del processo legislativo*.
- Il grafico 56 mostra se negli Stati membri l'Agenzia nazionale per la sicurezza è coinvolta nello svolgimento di controlli di sicurezza sui giudici, siano essi giudici candidati o in servizio, e con quale frequenza vengono effettuati tali controlli.
- Il grafico 57 mostra se gli organi giurisdizionali di grado superiore o le corti supreme possono decidere di propria iniziativa in merito alla coerenza della giurisprudenza degli organi giurisdizionali di grado inferiore. Tali decisioni potrebbero avere natura consultiva od obbligatoria e potrebbero applicarsi soltanto a un caso specifico dinanzi all'organo giurisdizionale di grado inferiore o a tutti i casi di tipo analogo presso tutti gli organi giurisdizionali.
- Il grafico 58 presenta le garanzie in vigore nelle situazioni in cui giudici o pubblici ministeri decidono di assumere temporaneamente incarichi politicamente esposti, in particolare posizioni in veste di politici, ministri, funzionari governativi, membri del gabinetto o posizioni nel contesto di altre cariche politiche.
- Il grafico 59 mostra le garanzie previste in merito alla decisione di un pubblico ministero di non avviare un'azione giudiziaria in merito a un caso. Il dato aggiornato fornisce una panoramica più dettagliata delle garanzie disponibili in caso di reati senza vittime (ad esempio riciclaggio di denaro) e nel caso di reati con vittime. Sebbene in alcuni Stati membri esista, in entrambi i casi, la possibilità di impugnare la decisione di non avviare un'azione giudiziaria, nella maggior parte degli Stati membri vi è un riesame da parte di un pubblico ministero di grado superiore, di un organo giurisdizionale o di entrambi. In taluni Stati membri non è possibile riesaminare la decisione di non avviare un'azione giudiziaria.
- Il grafico 60 fornisce una prima panoramica degli organismi e delle autorità competenti a condurre indagini penali. Il grafico mostra che nella maggior parte degli Stati membri le indagini penali possono essere condotte non soltanto dalla polizia e dai pubblici ministeri, ma anche da varie altre autorità statali.
- Il grafico 61 mostra che, sebbene in alcuni Stati membri l'esecutivo svolga un ruolo di vigilanza nei confronti dell'ordine forense, l'indipendenza degli avvocati è generalmente garantita, consentendo loro di svolgere liberamente attività di consulenza e di rappresentanza per i loro clienti.

4. CONCLUSIONI

Il quadro di valutazione UE della giustizia 2022 mostra una panoramica variegata dell'efficienza dei sistemi giudiziari negli Stati membri. Sebbene in taluni Stati membri l'elevato livello di digitalizzazione del sistema giudiziario abbia consentito un funzionamento pressoché privo di ostacoli di organi giurisdizionali e procure durante la pandemia di COVID-19, in altri la chiusura temporanea degli organi giurisdizionali ha comportato una diminuzione dell'efficienza, in particolare per quanto concerne gli organi giurisdizionali di primo grado.

La sezione aggiornata dedicata alla digitalizzazione dei sistemi giudiziari mostra le tendenze relative all'ulteriore adozione di strumenti digitali a disposizione di organi giurisdizionali, pubblici ministeri e membri del personale. Permangono sfide per garantire la piena fiducia dei cittadini nei sistemi giuridici di tutti gli Stati membri. Le informazioni fornite nel quadro di valutazione UE della giustizia contribuiscono al monitoraggio effettuato nel contesto del meccanismo europeo per lo Stato di diritto e confluiscono nella relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto.