

COLLANA DI STUDI 10

A cura di
ROLANDO TARCHI
ANDREA GATTI

Il Rule of Law
in Europa

2023

CONSULTA ONLINE

Il Rule of Law in Europa

A cura di Rolando Tarchi e Andrea Gatti

Collana di studi di Consulta OnLine

10

Questo volume raccoglie gli atti del ciclo di webinar
“Il Rule of Law in Europa”

I seminari si sono svolti in due distinte sessioni, il 28-29 aprile, 6-7 maggio 2021 e sono stati promossi dall'unità locale costituita presso l'Università di Pisa, coordinata dal Prof. Rolando Tarchi, nell'ambito del progetto PRIN 2017 ***“Framing and Diagnosing the Constitutional Degradation: a Comparative Perspective”*** di cui è *principal investigator* la Prof.ssa Tania Groppi dell'Università di Siena.

Gennaio 2023

ISBN: 9788-88-945618-9-0

Editore Consulta OnLine - CF 90078670107

Via Balbi 22 - 16126 Genova

info@giurcost.org

Che gente era mai quella? Di cosa parlavano? Da quale autorità dipendevano? K. viveva pure in uno Stato di diritto, la pace regnava dappertutto, tutte le leggi erano in vigore, chi osava aggredirlo in casa sua?
(Franz Kafka, *Il processo*, p. 6)

INDICE

INTRODUZIONE

ROLANDO TARCHI	1
<u><i>L'approdo europeo del Rule of Law. Riflessioni introduttive e di sintesi</i></u>	

PARTE I

I PAESI FONDATORI

NICOLA D'ANZA	51
<u><i>Rule of Law e Unione europea. Criticità e prospettive</i></u>	
GIACOMO CANALE	63
<u><i>Il Rule of Law in Belgio</i></u>	
FEDERICA CAMILLIERI	73
<u><i>L'État de droit in Francia tra diritti individuali e interesse generale</i></u>	
ANDREA GATTI	87
<u><i>Le sfide attuali del Rule of Law in Germania</i></u>	
GIOVANNI AVERSENTE	105
<u><i>Lo Stato di diritto in Italia: analisi dei primi Report della Commissione europea</i></u>	
VALENTINA CARLINO	123
<u><i>Lo Stato di diritto in Lussemburgo attraverso la lente della Commissione europea</i></u>	
VALENTINA FREDIANELLI	135
<u><i>Nel Regno dei Paesi Bassi: il Rule of Law fa da sovrano?</i></u>	

PARTE II

LA SECONDA ONDATA 1973 – 1995

MARTA ADDIS	151
<u><i>Il Rule of Law in Austria: criticità e punti di forza</i></u>	
GIOVANNI GUERRA	161
<u><i>La Danimarca e i problemi di messa a fuoco dei primi Report sul Rule of Law</i></u>	
CHIARA CERBONE	173
<u><i>Il rispetto del Rule of Law nell'UE: il virtuoso caso finlandese</i></u>	
SALVATORE GAIAS	183
<u><i>Lo Stato di diritto in Grecia alla luce dei Report sul Rule of Law 2020 – 2022</i></u>	
CLAUDIA MARCHESE	195
<u><i>Il Rule of Law in Irlanda tra criticità e prospettive di riforma</i></u>	
VALENTINA CARLINO	207
<u><i>Lo Stato di diritto in Portogallo nei Report della Commissione europea</i></u>	

GIACOMO SALVADORI
Il Rule of Law in Spagna ed il bloqueo del Consejo General del Poder Judicial 219

ANDREA MARCHETTI
Il Rule of Law in Svezia alla luce dei Report della Commissione europea 235

PARTE III
LA TERZA ONDATA 2004

MATTEO MONTI
Cipro: il paradosso del Rule of Law in un sistema sulla carta convincente 255

CHIARA CERBONE
Lo Stato di diritto in Estonia: una giovane democrazia al vaglio della Commissione europea 265

RACHELE BIZZARI
Rule of Law e Malta: considerazioni sui Report 2020-2022 della Commissione europea 275

GIACOMO GIORGINI PIGNATIELLO
Le Repubbliche di Lettonia e Lituania nel quadro dei Report sul Rule of Law 289

FEDERICO SPAGNOLI
Polonia 2020-2022: lo Stato di diritto secondo la Commissione europea 307

CHRISTIAN MOSQUERA
La Repubblica Ceca e i primi due Report sul Rule of Law della Commissione europea 325

ARIANNA ANGELI
Il meccanismo europeo del Rule of Law e la riforma del potere giudiziario in Slovacchia 339

PIER GIUSEPPE PUGGIONI
Rule of Law tra Unione europea e Ungheria. Una lettura a partire da Harold J. Laski 355

PARTE IV
GLI ULTIMI ALLARGAMENTI 2007- 2013

GIOVANNI GUERRA
La Bulgaria, l'Unione europea e il monitoraggio del Rule of Law. La solita vecchia storia? 369

ANDREA CATANI
Il Rule of Law in Croazia e Slovenia. Riflessioni a partire dai Report della Commissione europea 391

HUGO ABAS FRAZÃO
La questione del Rule of Law e le risposte della Romania al primato del diritto europeo 405

ELENCO DELLE AUTRICI E DEGLI AUTORI 417

Valentina Carlino*

Lo Stato di diritto in Lussemburgo attraverso la lente della Commissione europea**

ABSTRACT: *The contribution aims at analysing the situation of the Rule of Law in Luxembourg, through the European Commission's Report of September 2020, also considering the Reports of 2021 and 2022. While retracing the considerations made by the document, it explores the issues of greatest interest – mainly the independence of the judiciary and the pluralistic system of rights protection – remembering the specificities of the national legal order.*

SOMMARIO: 1. Introduzione: se prevenire è meglio che curare. – 2. Il Lussemburgo: una Costituzione antica per una democrazia in ottima salute. – 3. Il sistema giudiziario: dell'indipendenza salda, ma difficile da esplicitare. – 4. Un'unica casa, per tutti i diritti. – 5. Quadro anticorruzione e pluralismo del media: un bilancio positivo. – 6. Brevi considerazioni conclusive.

1. *Introduzione: se prevenire è meglio che curare*

Il 30 settembre 2020, la Commissione europea ha pubblicato la prima Relazione annuale sullo Stato di diritto, inaugurando così il nuovo meccanismo europeo globale in materia, preannunciato negli orientamenti politici della Presidente Von der Leyen.

In un momento storico in cui la democrazia appare sempre più in difficoltà, al punto che si è parlato di una *“Third Wave of Autocratization”*¹, il vecchio continente non è certo immune dal virus illiberale che si sta diffondendo in maniera esponenziale nel Mondo, e che riveste oramai un ruolo di primaria importanza nell'agenda delle istituzioni europee.

Nello scontro per la tutela di quei valori che fondano l'Unione, ricordati all'art. 2 TUE, quest'ultima aggiunge una nuova arma al suo arsenale, nel tentativo di arginare le minacce e le criticità esponenzialmente riscontrate all'interno dei confini unionali negli anni recenti. Si tratta di un meccanismo di natura preventiva, improntato al dialogo tra le istituzioni europee e quelle nazionali, nell'ambito di un processo inclusivo che coinvolge anche numerosi portatori di interesse, tra cui la Commissione di Venezia. L'obiettivo, senz'altro ambizioso, è del tutto evidente; date le difficoltà connesse alla messa in opera della procedura sanzionatoria prevista all'art. 7 TUE, la cui complessità ne ha svelato l'inadeguatezza dinanzi alle problematiche circostanze riscontrate anzitutto in Polonia e Ungheria (ma non solo), è parso essenziale individuare un nuovo “punto di accesso” al problema della crisi dello Stato di diritto nell'UE, che focalizzasse l'attenzione sulla “prevenzione” piuttosto che sulla “cura”. Uno scopo esplicitato dalla Commissione stessa, la quale ha specificato come il nuovo ciclo annuale vada ad affiancarsi agli strumenti preesistenti – ricordiamo anche la procedura di infrazione, utilizzata avverso la Polonia, e il regime di condizionalità connesso al bilancio europeo – senza alcun intento di sostituzione².

A tal fine, la soluzione adottata è quella di un Rapporto a cadenza annuale, redatto in collaborazione con le istituzioni dei Paesi membri e i vari *stakeholders*, volto a valutare la

* Ricercatrice di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Siena

** Il contributo è stato sottoposto a revisione secondo i criteri della collana

¹ L'espressione è mutuata. [Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020](#) al sito di [Varieties of Democracy Institute \(V-Dem\)](#).

² In tema v., *ex multis*, le considerazioni di R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in [Rivista AIC](#), 3, 2018, 894-995, spec. 911-916.

situazione dello Stato di diritto nell'Unione complessivamente intesa e nei singoli Stati, tramite una "griglia di valutazione" omogenea e uniforme, la quale considera quattro macroaree ritenute particolarmente indicative del rispetto del *Rule of Law*: sistema giudiziario; quadro anticorruzione; libertà e pluralismo dei media; sistemi di bilanciamento dei poteri istituzionali³. Ogni settore è analizzato nel prisma della legislazione euro-unitaria in materia, nonché delle opinioni emesse dal Consiglio d'Europa.

Il presente contributo analizza il primo Rapporto nazionale sul Lussemburgo, da annoverare tra i Paesi più virtuosi dei 27, tenendo altresì conto della sopravvenuta pubblicazione dei Rapporti 2021 e 2022⁴. Dopo una premessa introduttiva sul contesto nazionale (par. 2), ci si soffermerà con maggiore attenzione sui profili di maggiore interesse: il potere giudiziario (par. 3) e il sistema di protezione dei diritti (par. 4). Le rimanenti due macroaree di indagine della Commissione verranno affrontate in maniera più snella (par. 5), prima di trarre delle brevi conclusioni in ragione delle considerazioni operate (par. 6).

2. Il Lussemburgo: una Costituzione antica per una democrazia in ottima salute

Dalla Relazione generale sullo Stato di diritto nell'Unione, emerge che «i sistemi costituzionali, giuridici e politici degli Stati membri mostrano generalmente livelli elevati in materia di Stato di diritto», nonostante la presenza di alcune situazioni gravi «in cui è messa alla prova la resilienza dei meccanismi di salvaguardia dello Stato di diritto e le carenze emergono con maggiore evidenza»⁵. In questo contesto il Lussemburgo, Paese di consolidata tradizione democratica, dev'essere indubbiamente annoverato tra quelli maggiormente rispettosi del *Rule of Law*.

Il Granducato presenta ottimi risultati in tutte le analisi di "misurazione della democrazia" condotte tramite i vari indicatori a tal fine ideati. *Democracy Index 2020* lo inserisce tra le (soltanto) 23 *Full democracies* del Mondo⁶, mentre *V-Dem* tra le 32 *Liberal Democracies* ravvisate nel medesimo anno a livello globale⁷. *Freedom House* classifica il Paese come pienamente *free*, assegnandogli un punteggio di 98/100⁸, tra i più alti nel continente europeo (e nel Mondo). Nell'ambito dell'analisi *Freedom in the World*, il Lussemburgo emerge come particolarmente garantista a livello di indipendenza del potere giudiziario (punteggio 4/4) e pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa (punteggio 4/4); meno performante, ma comunque più che soddisfacente, in relazione al quadro anticorruzione (punteggio 3/4). Il Rapporto della Commissione europea si pone in armonia con l'insieme di queste considerazioni.

³ Si aprirebbe sul punto un'ulteriore questione relativa alla nozione di Stato di diritto fatta propria dalla Commissione, la quale appare particolarmente ampia e indefinita. Sul concetto di *Rule of Law* e sulla sua evoluzione, P. CRAIG, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, 1997, ora in R. Bellamy (cur.), *The Rule of Law and the Separation of Powers*, Londra, Routledge, 2017, 95-116; L. HEUSCHLING, *État de droit – Rechtsstaat – Rule of Law*, Parigi, Dalloz, 2002.

⁴ Si segnala sin da ora l'assenza di indicazioni nuove rilevanti nei Report 2021 e 2022 rispetto a quello 2020.

⁵ COMMISSIONE EUROPEA, [Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea](#), Bruxelles, 2020, 8.

⁶ [Democracy Index 2020: In sickness and in health?](#) in [The Economist Intelligence Unit](#), 3 febbraio 2021.

⁷ [Democracy Report 2020](#), cit.

⁸ V. il [Report nazionale di Freedom House del 2020](#). Il Report 2021 non è ancora stato pubblicato; tuttavia, il punteggio complessivo del Paese è passato a 97/100.

Vale la pena menzionare sin da ora come l'apprezzabile funzionamento della democrazia lussemburghese, assai ossequiosa dei corollari del *Rule of Law*, si inserisca in un contesto costituzionale alquanto peculiare. Com'è noto, la Costituzione del Paese, risalente al 1868, figura tra le più antiche ancora vigenti in Europa⁹. Conseguentemente, e nonostante l'elevato numero di revisioni operate sul testo nel corso degli anni (34 modifiche concretizzatesi tra il 1919 e il 2009), persiste un'importante discrasia tra la Costituzione scritta e quella vivente¹⁰; la prassi ha mostrato una spiccata sensibilità verso la tutela dei diritti e il rispetto dello Stato di diritto, nonostante l'assenza di saldi riferimenti nella Carta fondamentale¹¹. Indicativa allora la proposta avanzata nel 2018 dalla *Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle*, la cui approvazione avrebbe condotto all'instaurazione di una nuova Costituzione. L'art. 2, c. 2, del testo, infatti, esplicitava che il Lussemburgo «è fondato sui principi dello Stato di diritto [*Etat de droit*] e sul rispetto dei diritti dell'Uomo»¹², ciò che secondo la dottrina nazionale avrebbe chiarito e completato le disposizioni già presenti sull'esercizio del pubblico potere, rafforzandone la portata garantistica tramite la tutela giurisdizionale effettiva del cittadino e un più elevato grado di attenzione al principio di separazione dei poteri e a quello di legalità¹³. Nonostante l'esito negativo del tentativo di modifica, e sebbene possa comunque sostenersi l'importanza di inserire talune garanzie nell'ordito costituzionale, è importante evidenziare come il Rapporto della Commissione sul Lussemburgo rientri tra quelli maggiormente positivi; in questo senso, è innegabile l'impatto positivo derivante dall'appartenenza all'Unione Europea e, dunque, all'interiorizzazione nel Paese dell'*acquis communautaire*¹⁴.

3. Il sistema giudiziario: dell'indipendenza salda, ma difficile da esplicitare

Il primo ambito di indagine individuato dalla Commissione europea concerne il sistema giudiziario nazionale, il cui punto di forza in Lussemburgo pare essere l'indipendenza, corollario imprescindibile del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui agli art. 19 TUE e 47 della Carta di Nizza.

Tale principio, peraltro, assume nel contesto europeo una duplice dimensione; da un lato, permette la corretta implementazione di quel «sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità dell'interpretazione del diritto dell'Unione» istituito dai Trattati¹⁵, garantendo dall'altro la tutela dei diritti individuali sostanzialmente protetti dal

⁹ Sull'evoluzione costituzionale del Paese, v. J. THILL, *The Grand Duchy of Luxembourg*, traduzione di H. ALEXANDER, in L. Prakke, C. Kortmann (cur.), *Constitutional Law of 15 Member States*, Deventer, Kluwer Legal Publishers, 2004, 543-587, spec. 543-547. Sulla Costituzione lussemburghese v. anche cui L.G. SCIANNELLA, *Lussemburgo*, in R. Orrù, G. Parodi (cur.), *Codice delle Costituzioni*, Vol. II, Padova, CEDAM, 2016, 329-352.

¹⁰ J. GERKRATH, *The Constitution of Luxembourg in the Context of the EU and International Law as "Higher Law"*, in A. Albi, S. Bardutzky (cur.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, Rule of Law*, L'Aia, Springer, 2019, 221-266, spec.222-223.

¹¹ Ciò è vero, ad esempio, con riferimento all'indipendenza del potere giudiziario, della quale non può dubitarsi sebbene non sia esplicitata in Costituzione. Sul punto *infra*, par. 3.

¹² Questa e tutte le altre traduzioni dal francese presenti nel testo sono dell'Autrice.

¹³ R. ERGEC, *Deux concepts constitutionnels nouveaux: L'État de droit et la dignité humaine*, in *Journal des tribunaux Luxembourg*, 6, 2009, 180-184, spec. 184.

¹⁴ Cfr. F. SCHOCKWEILER, *Les principes généraux du droit en droit communautaire et en droit administratif luxembourgeois*, in AA.VV., *Mélanges dédiés à Michel Delvaux*, Lussemburgo, Cercle Delvaux, 1990

¹⁵ CGUE, sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione c. Polonia*, causa C-619/18, par. 44.

diritto euro-unitario offerta in seno agli Stati membri¹⁶. Di grande importanza, allora, il dato positivo estrapolato dal Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, citato dalla Commissione stessa. Secondo l'Eurobarometro, infatti, il 74% dei cittadini lussemburghesi ritiene il livello di indipendenza dei magistrati nazionali piuttosto o molto soddisfacente – soltanto il 9% della popolazione lo trova invece piuttosto o molto insoddisfacente – ciò che contribuirebbe a promuovere la crescita dell'indipendenza del potere giudiziario, oltre che a confermarne la concretezza¹⁷. Risultati positivi poi confermati anche per gli anni 2021 e 2022.

Peraltro, giova evidenziare come tale risultato sia raggiunto nonostante l'assenza di riferimenti espliciti in Costituzione al principio di indipendenza del potere giudiziario¹⁸, e sebbene i *magistrats du parquet* (magistratura inquirente) siano formalmente dipendenti dal Ministero della Giustizia, sotto l'egida di cui esercitano l'azione penale¹⁹. Quest'ultimo profilo, peraltro, appare maggiormente problematico ove analizzato alla luce del fatto che, attualmente, il Lussemburgo non presenta alcun organo di autogoverno della magistratura, e dunque nessun consesso indipendente che si occupi delle nomine e delle carriere dei pubblici ministeri²⁰.

Invero, il dibattito nazionale sull'opportunità di introdurre un *Conseil Nationale de la Justice* (CNJ) è piuttosto risalente; è nella proposta di revisione costituzionale del 2009 che l'idea è stata paventata per la prima volta, assieme al tentativo di sancire in maniera esplicita l'indipendenza del potere giudiziario, del quale l'organo sarebbe dovuto assurgere a garante. Entrambi i profili erano stati accolti con favore dalla Commissione di Venezia, che nel suo parere sul testo si era riferita all'essenzialità delle garanzie sul giusto processo derivanti dall'art. 6 della Convenzione EDU, e che la novella avrebbe contribuito a implementare²¹.

A seguito del fallimento del tentato emendamento, entrambe le proposte in questione erano state riprese dall'*Avant-projet de loi portant organisation du Conseil national de la*

¹⁶ In tema, *ex multis*, v. A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, Cacucci editore, 2015.

¹⁷ COMMISSIONE EUROPEA, [Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, COM \(2020\) 306 final](#), 10 luglio 2020, 45.

¹⁸ Il sistema giudiziario in Lussemburgo comprende due "canali", uno per la giustizia ordinaria e uno per quella amministrativa. La modalità principale di accesso alla carriera in magistratura è per concorso, al quale possono accedere solamente i candidati in possesso dei requisiti richiesti dalla *Loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire* (variamente modificata negli anni). Nel caso in cui dopo l'espletamento della procedura non siano reclutati un numero sufficiente di candidati – ciò che non è affatto infrequente in Lussemburgo – è possibile ricorrere al *recrutement sur dossier*: si forma una Commissione che, basandosi sul percorso formativo e le esperienze professionali pregresse dei candidati, svolge dei colloqui al termine dei quali individua quali di questi sono idonei. Sul tema in generale v. N. SADLER, *La garantie des Droits et des Libertés par les juridictions ordinaires*, in J. Gerkrath (cur.), *La défense des Droits et Libertés au Grand-Duché de Luxembourg. Rôle, contribution respective et concertation des organes impliqués*, Bruxelles, Larcier, 2020, 163-173 e J. THILL, *The Grand Duchy of Luxembourg*, cit., 578-582.

¹⁹ Come sottolinea anche il Rapporto della Commissione, «Il ministro ha la competenza di incaricare la procura di perseguire un singolo caso, ma non può ordinare di astenersi dall'azione penale. Nel caso in cui sia impartita l'istruzione specifica di esercitare l'azione penale, essa deve essere motivata e rilasciata in forma scritta e deve essere accessibile alle parti coinvolte nel procedimento giudiziario» (3). Ad ogni modo, si tratta di una situazione non unica nel panorama comparato

²⁰ Sul rapporto di dipendenza tra l'organo che esercita l'azione penale e il potere esecutivo, nel prisma dell'indipendenza del potere giudiziario, si è espressa la Corte di giustizia dell'Unione Europea nell'ambito del Mandato di arresto europeo. V., in particolare, la Sentenza *Kovalkovas*, 10 novembre 2016, Causa C-477/16, poi ripresa con la Sentenza *Parquet de Lubeck*, 27 maggio 2019, Cause riunite C-508/18 e-82/19.

²¹ COMMISSIONE DI VENEZIA, [Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments of Luxembourg](#), n. 544/2009, Strasburgo, 2009.

Justice et de la Cour suprême, un nuovo e stavolta puntuale testo di modifica della Costituzione risalente al 2013, e anch'esso naufragato. Ciò non ha comunque condotto all'abbandono dell'intento riformatore in materia, successivamente trasfuso nella già citata proposta di nuova Costituzione avanzata nel 2018. Anche stavolta, l'introduzione esplicita del principio di indipendenza dei giudici e l'istituzione di un CNJ erano stati salutati con favore dalla Commissione di Venezia, la quale auspicava però una disciplina costituzionale più stringente sulle modalità di nomina e di funzionamento di quest'ultimo²².

La vicenda vede come – per ora – ultima tappa la *Proposition de révision du Chapitre VI de la Constitution del maggio 2020*, l'unica ad essere citata nei *Report* della Commissione europea.

Se la riforma costituzionale sarà portata a termine – ipotesi senz'altro verosimile, considerando soprattutto l'approvazione del testo in prima deliberazione avvenuta il 20 ottobre 2021 – il nuovo art. 87 Cost. sancirà che «La magistratura requirente è indipendente nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. Il pubblico ministero esercita l'azione pubblica e veglia all'applicazione della legge. Esso è indipendente nell'esercizio delle indagini e delle azioni giudiziarie individuali, fermo restando il diritto del governo di emanare direttive di politica penale».

Il *Report 2022* evidenzia il superamento di alcune delle perplessità riscontrate nei rapporti precedenti. Il *Report 2020* rimarcava infatti come l'art. 87 della proposta di revisione costituzionale, così come redatto al tempo della stesura del rapporto, risultasse complessivamente insoddisfacente. In particolare, ciò che stupiva era l'incomprensibile sparizione del principio di indipendenza della magistratura inquirente, con una formula che per la prima volta differenziava i due ordini in relazione a tale profilo. La questione era stata evidenziata con apprensione anche dal *Groupement des Magistrats Luxembourgeois* che, in una lettera aperta indirizzata proprio ai deputati del Paese, ha chiesto la reintroduzione di quelle poche ma essenziali parole. Preoccupazione peraltro espressa con forza anche dal *Groupe d'Etats contre la Corruption* (GRECO) nel suo Rapporto di conformità del Quinto ciclo di valutazione volto alla prevenzione della corruzione delle figure istituzionali nazionali, nonché dal *Conseil d'Etat* lussemburghese. Il primo, che aveva già raccomandato di delineare un quadro normativo maggiormente idoneo ad assicurare l'indipendenza e l'imparzialità delle decisioni prese dai *magistrats du parquet*, si è mostrato assai dispiaciuto della mancata eliminazione della dipendenza di questi ultimi dal Ministero della Giustizia inizialmente paventata dall'esecutivo nazionale, chiedendo «alle autorità lussemburghesi di rivedere la loro posizione su questa questione»²³. Considerazioni simili erano già state operate dal *Conseil d'Etat* lussemburghese, che nel suo *Avis* sulla proposta di revisione emesso il 17 novembre 2020 ha dedicato al tema ben 18 pagine su 22²⁴, a sottolinearne la centralità. Ebbene, la problematica è stata risolta dal Parlamento che, anche su impulso di quanto osservato dalla Commissione nei *Report 2020* e *2021*, ha modificato la proposta di revisione costituzionale nei termini di cui sopra, ribadendo l'indipendenza anche della magistratura inquirente. Non sembrano essere state invece ascoltate le perplessità relative alla mancata enunciazione del principio di imparzialità dei giudici²⁵, la cui introduzione era stata suggerita

²² COMMISSIONE DI VENEZIA, [Opinion on the Proposed Revision of the Constitution](#), n. 934/2018, Strasburgo, 2019.

²³ GRECO, [Quatrième cycle d'évaluation, Deuxième Rapport de conformité intérimaire - Luxembourg](#), 6 novembre 2020, par. 42 (traduzione nostra).

²⁴ [Proposition de révision du Chapitre VI. de la Constitution- Avis du Conseil d'État \(17 novembre 2020\)](#).

²⁵ Giova invece evidenziare come la proposta di revisione preveda un art. 88 a garanzia dell'inamovibilità dei giudici, per rafforzarne l'indipendenza sancita nella disposizione immediatamente precedente.

dalla Commissione di Venezia nella citata opinione sulla proposta di revisione del 2009, per poi essere accolta nel testo del 2018 e, ora, inspiegabilmente abbandonata.

In seconda battuta, se la revisione sarà approvata, si assisterà finalmente alla nascita dell'organo indipendente di autogoverno della magistratura già più volte modellato e mai concretizzato, al quale sarà affidata la duplice missione di vegliare all'indipendenza del potere giudiziario e alla buona amministrazione della Giustizia. Esso sarà infatti competente per la designazione dei nuovi giudici, attualmente nominati (seppur solo formalmente) dal Granduca, nonché per tutte le questioni riguardanti la loro carriera (avanzamenti, provvedimenti disciplinari ecc.). Come illustrato dai *Report* della Commissione, il CNJ sarà composto di nove membri²⁶: il presidente della Corte suprema, il presidente della Corte d'appello amministrativa, il procuratore generale, tre giudici eletti dai loro pari, due rappresentanti della società civile e del mondo accademico. Tuttavia, non è indicata la fonte dalla quale il dato è ricavato, posto che l'art. 90 della proposta di modifica rimette al legislatore ordinario la fissazione delle regole relative alla composizione e organizzazione dell'organo, limitandosi a imporre al suo interno una maggioranza di giudici e a deferire il potere di nomina dei membri in capo al Granduca (dunque al Capo di Stato, secondo un modello assai diffuso in Europa). Sarebbe stata auspicabile una disciplina più puntuale nella Costituzione stessa, tanto sulla composizione quanto sulle funzioni del Consiglio; ciò nonostante, è apprezzabile l'intenzione sottesa alla riforma, malgrado la sua realizzazione appaia inspiegabilmente complessa. Al contempo, come evidenziato dal *Report* 2022, vale la pena rimarcare la compatibilità della disciplina proposta con gli standard del Consiglio d'Europa in materia, secondo cui almeno la metà dei componenti dell'organo di autogoverno della magistratura debbono essere giudici.

Altrettanto apprezzabile è lo sforzo delle istituzioni nazionali verso una maggiore digitalizzazione del sistema della giustizia, materia nella quale il Lussemburgo è lungamente figurato come fanalino di coda europeo. Di rilievo l'avvio nel 2014 del progetto pluriennale *Paperless Justice*²⁷, nel quale il Governo nazionale ha investito quasi 30 milioni di euro, ciò che pare testimoniare l'impegno dell'esecutivo nel voler rafforzare le garanzie di un accesso alla giustizia più semplice e, al contempo, sicuro²⁸. Evidentemente, «gli strumenti digitali possono contribuire a strutturare meglio i procedimenti e ad automatizzare e accelerare la gestione di compiti standardizzati e uniformi migliorando così l'efficacia e l'efficienza dei procedimenti giudiziari», allo scopo di innalzare il «livello di qualità e trasparenza delle decisioni giudiziarie conformemente allo Stato di diritto», e al contempo rafforzando la fiducia in quest'ultimo²⁹. Il Paese si è dunque mostrato attento agli impulsi derivanti dal contesto europeo sul tema.

Nel medesimo contesto si inseriscono anche le (fin troppo) brevi considerazioni riportate dalla Commissione sul patrocinio a spese dello Stato, istituto necessario all'eliminazione di

²⁶ Nel progetto di revisione del 2013, il CNJ si sarebbe dovuto comporre di 15 membri, di cui 10 giudici e 5 personalità esterne all'ordine giudiziario.

²⁷ Come afferma il *Report* 2021, il progetto dovrebbe essere completato e diventare operativo entro il 2026.

²⁸ Il problema della sicurezza dei dati è stato sollevato a più riprese. Il Ministero della Giustizia lo ha costantemente descritto come una priorità nel progetto, mostrando una elevata consapevolezza dell'importanza della questione, intimamente connessa alla *privacy* dei soggetti coinvolti nei giudizi.

²⁹ Tali considerazioni sono mutuare da [Conclusioni del Consiglio, Accesso alla giustizia - Coagiere le opportunità della digitalizzazione](#), Bruxelles, 2020, spec. parr. 13 e 16. Al proposito, v. anche Commissione europea, [Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea - Un pacchetto di opportunità](#), Bruxelles, 2020.

uno dei maggiori ostacoli fattuali per l'accesso effettivo al giudice, quello economico³⁰. Attualmente, l'ordinamento del Lussemburgo prevede la sola possibilità di accedere all'assistenza legale gratuita "totale", che copre l'interezza delle spese processuali e l'onorario dell'avvocato per «le persone fisiche le cui risorse siano insufficienti»³¹. È l'Ordine degli Avvocati territorialmente competente a valutare la condizione economica del richiedente, il quale è generalmente ammesso al patrocinio solo nei casi di situazioni particolarmente difficili. È allora da accogliere con favore la proposta di modifica della disciplina attualmente in discussione nel Paese, per l'introduzione di un'*aide juridictionnelle partielle* che andrebbe ad affiancare quella *totale*, secondo il modello già adottato da alcuni ordinamenti quali Belgio e Francia. La questione è tutt'altro che irrilevante, considerato che la novella permetterebbe di ampliare i potenziali beneficiari del patrocinio a spese statali e, conseguentemente, rafforzerebbe la garanzia dell'accesso alla giustizia, considerando delle situazioni "intermedie" di soggetti che, seppur sopra la soglia di povertà, potrebbero comunque avere delle difficoltà concrete nell'azionare un proprio diritto o nel difendersi in giudizio.

4. *Un'unica casa, per tutti i diritti*

A destare particolare interesse nella situazione nazionale lussemburghese è altresì la questione del ruolo svolto dalle autorità indipendenti nella tutela dei diritti fondamentali. Il Rapporto della Commissione lo tiene in considerazione, dedicandogli però solamente poche righe, nel contesto delle "Altre questioni relative al bilanciamento dei poteri". Nell'analizzare questo quarto pilastro viene fornito un brevissimo sunto sulla forma di governo lussemburghese, sottolineata la partecipazione al procedimento legislativo e semplicemente ricordata la dichiarazione dello stato di emergenza nel marzo 2020 come risposta alla pandemia da Covid-19, in attuazione di quanto previsto dalla Costituzione³².

Ci sembra che l'importante ruolo giocato dalle autorità indipendenti nella tutela dei diritti dei cittadini nel Paese sia però meritevole di un'attenzione maggiore di quella dedicatagli dalla Commissione.

Nel suo Rapporto, quest'ultima si limita infatti a ricordare l'ottimo funzionamento della *Commission consultative des Droits de l'Homme* (CCDH), un organo indipendente con funzione consultiva creato con Legge del 21 novembre 2008 a immagine e somiglianza

³⁰ Sul tema, si segnala l'ampio volume di A. Flynn, J. Hodgson (cur.), *Access to Justice and Legal Aid: Comparative Perspectives on Unmet Legal Need*, Oxford-Portland, Bloomsbury, 2017.

³¹ Loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, art. 37-1 (inserito con Loi du 21 juin 2007, art. 1) (traduzione nostra).

³² Costituzione del Lussemburgo, art. 32, par. 4, prevede espressamente la possibilità per il Granduca di dichiarare lo stato d'emergenza «in caso di crisi internazionale, di minacce concrete per gli interessi vitali di tutta o di parte della popolazione o di pericolo imminente che risultino da minacce gravi alla sicurezza pubblica [...] dopo aver constatato l'urgenza risultante dall'impossibilità della Camera dei deputati di legiferare nei termini appropriati». Il Rapporto della Commissione non opera alcuna considerazione sulle misure emanate dall'esecutivo in conseguenza della dichiarazione dello stato di emergenza, al punto che le poche righe che dedica al tema paiono prive di significato. Per un'analisi della questione, si rinvia a E. STOPPIONI, *The Protection of Health Must Take Precedence: Testing the Constitutional State of Crisis in Luxembourg*, in [Verfassungsblog](#), aprile 2020; ID., *The Remains of the Days of Crisis: The Second Wave of Legislative COVID-19 Measures in Luxembourg*, in [Verfassungsblog](#), marzo 2021.

dell'omologo francese, che svolge studi ed emette pareri e raccomandazioni indipendenti su tutte le questioni che concernono i diritti dell'Uomo e la loro garanzia nel Paese³³.

Definita come «una sorta di sindacato per difendere le libertà fondamentali e lo spirito della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo»³⁴, la CCDH può agire di propria iniziativa o su impulso del Governo, rivolgendosi tanto a quest'ultimo quanto alla società civile, per fungere da vera e propria «cassa di risonanza» in materia³⁵.

Tuttavia, il Rapporto della Commissione manca di approfondire la “struttura pluralista” di tutela dei diritti nella quale la CCDH si inserisce³⁶, limitandosi a citare le altre istituzioni nazionali che ne fanno parte.

Negli anni più recenti, infatti, si è assistito nel Paese a una proliferazione degli organi indipendenti di garanzia, nel solco di una tendenza invero assai diffusa per cui «la diffusione di istituti elettorali, ombudsman, agenzie anti-corruzione e altre istituzioni di controllo [oversight] ha eguagliato l'altrettanto considerevole aumento di autorità indipendenti di regolazione e di nuove Corti costituzionali» a livello globale³⁷.

Così, ad esempio, la legge istitutiva dell'agosto 2003 ha introdotto un *Ombudsman*³⁸, incaricato di accogliere i reclami relativi al funzionamento dell'amministrazione statale e locale, delle pubbliche amministrazioni e degli enti locali; nel corso del 2019, gliene sono stati indirizzati 975, la cui maggior parte ha condotto all'intimazione da parte del difensore civico di una revisione degli atti posti in essere dalle pubbliche amministrazioni³⁹.

I Rapporti annuali redatti dall'organo ne testimoniano un'attività prolifica.

Accanto a questo troviamo un *Ombudsman pour les enfants et les jeunes*, ossia un garante dei diritti dei minori creato con legge del luglio 2002 e poi rimodellato con legge dell'aprile 2020⁴⁰. La modifica ha accentuato l'indipendenza dell'organo dall'esecutivo, ne ha ampliato le risorse finanziarie ed esteso le competenze.

Considerato che sono state chiarite le modalità tramite le quali adire l'organo, e che quest'ultimo dispone ormai di ampi poteri consultivi e di raccomandazione, attivabili anche d'ufficio, è evidente la centralità riconosciuta nel Paese al tema dei diritti dei minori, che può vantare ad oggi un solido aggancio legislativo⁴¹.

Meritano poi di essere menzionati – ciò che fa anche il *Report* della Commissione – altri due organi. Anzitutto, la *Commission nationale pour la protection des données*, istituita con legge dell'agosto 2002 in attuazione della Direttiva 95/46/CE, alla quale i reclami indirizzati

³³ In particolare, viene ricordato che la CCDH è accreditata con lo status “A” dalla *Global Alliance of National Human Rights*, ad indicare la corretta implementazione dei Principi di Parigi. Sulla CCDH, si rinvia a G. PREGNO, *La Commission consultative des droits de l'Homme : une histoire de cailloux et de caisse de résonance*, in J. Gerkrath (cur.), *La défense des Droits et Libertés au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., 201-208.

³⁴ G. PREGNO, *La Commission consultative des droits de l'Homme*, cit., 208.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Su cui B. BAGLAYAN, *La protection des droits fondamentaux au Luxembourg : le rôle des institutions nationales des droits de l'Homme et de la société civile*, in J. Gerkrath (cur.), *La défense des Droits et Libertés au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., 175-200.

³⁷ J. M. ACKERMAN, *Understanding Independent Accountability Agencies*, in S. Rose-Ackerman, P. Lindseth (cur.), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Elgar, 2010, 265 (traduzione nostra).

³⁸ Su cui C. MONTI, *L'Ombudsman: une plus-value dans un Etat démocratique et dans un Etat de droit*, in J. Gerkrath (cur.), *La défense des Droits et Libertés au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., 233- 252.

³⁹ Statistiche mutate da OMBUDSMAN, [Rapport Annuel, 1er Janvier au 31 décembre 2019](#).

⁴⁰ *Loi du 1er avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher*.

⁴¹ Per una più ampia disamina v. R. SCHLECHTER, *Comité pour les droits des enfants, ou l'Ombudsman pour les enfants et les jeunes*, in J. Gerkrath (cur.), *La défense des Droits et Libertés au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., 209-215.

dai cittadini sono in costante aumento⁴². Poi, il *Centre pour l'égalité de traitement*, anch'esso creato per dare seguito agli obblighi europei di cui alla Direttiva 2000/78/CE e alla Direttiva 2000/43/CE. La legge del novembre 2006 ha altresì modificato varie disposizioni del Codice penale, modificando e/o introducendo fattispecie criminose connesse a situazioni di discriminazione, anche verbale.⁴³

Il ruolo assai attivo delle istituzioni nazionali a tutela dei diritti risulta rafforzato dalla collaborazione esistente tra le stesse, nonché tra queste e la società civile. È tutt'altro che infrequente lo scambio di *dossiers* e di informazioni tra gli organi, nonché la partecipazione reciproca nei consigli consultivi. Detta cooperazione è destinata a divenire sempre più stretta. In effetti, è in corso un "trasloco" di tutte le autorità sopra menzionate "sotto lo stesso tetto", quello della *Menschenrechthaus*, una vera e propria "Casa dei diritti dell'Uomo" appositamente costruita in *Rue d'Arlon*, a Lussemburgo. Si tratta di una scelta dal duplice valore, simbolico e funzionale. In particolare, la condivisione degli spazi e di una parte del personale, per altro rinforzato tramite nuove assunzioni, la possibilità di lavorare a stretto contatto e quella di emanare pareri e comunicazioni congiunti da diffondere verso l'esterno dovrebbe auspicabilmente consentire un più efficiente funzionamento degli organi, nonché una loro maggiore visibilità in seno alla società civile, come peraltro affermato anche dal Commissario per i diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa Muižnieks nel 2017⁴⁴. Evidentemente, una generalizzata presa di coscienza della società civile in materia di diritti e garanzie si rivela essenziale per il mantenimento dello Stato di diritto.

5. Quadro anticorruzione e pluralismo dei media: un bilancio positivo.

Gli altri due ambiti tematici affrontati dal Rapporto della Commissione non sollevano questioni particolari, confermando il bilancio complessivo del Paese come nettamente positivo.

Per quanto concerne il quadro anticorruzione, viene specificato che non esiste un'autorità specificatamente responsabile in materia. Il coordinamento generale della lotta alla corruzione è svolto dal Ministero della Giustizia, in seno al quale è costituito un Comitato interministeriale per la prevenzione della corruzione (COPRECO)⁴⁵ con funzioni consultive, al quale spetta il compito di emanare proposte, fornire indicazioni e, in generale, stimolare il dibattito sul tema, innescando così una sensibilizzazione generale verso quest'ultimo. È poi rimesso alla *Cour des comptes* il controllo di tutte le persone fisiche e giuridiche, di diritto pubblico o privato, che ricevono soldi pubblici a fini predeterminati, per vegliare sul corretto utilizzo dei fondi.

Il sistema pare funzionare correttamente, come confermato anche dal fatto che soltanto il 6% dei lussemburghesi ritiene la corruzione un fenomeno con incidenza diretta sulla

⁴² T. A. LARSEN, *Le rôle de la Commission nationale pour la protection des données*, in J. Gerkrath (cur.), *La défense des Droits et Libertés au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., 219-224.

⁴³ V. P. HURST, *Le Centre pour l'égalité de traitement*, in J. Gerkrath (cur.), *La défense des Droits et Libertés au Grand-Duché de Luxembourg*, cit., 227-230.

⁴⁴ COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME, *Les autorités luxembourgeoises sont encouragées à poursuivre leurs efforts pour intégrer les demandeurs d'asile et les migrants*: «L'inauguration prochaine d'une Maison des Droits de l'Homme devrait offrir l'occasion de créer davantage de synergies entre les institutions de défense des droits de l'homme du Luxembourg et donner un plus grand rayonnement à leurs activités».

⁴⁵ Istituito con *Loi du 1er août 2007 portant 1° approbation de la Convention des Nations Unies contre la corruption*.

propria vita (la media europea è del 26%), mentre il 42% lo percepisce come diffuso (la media europea è del 71%)⁴⁶. Coerentemente, l'indagine di *Transparency International* in tema relativa al 2019 classifica il Lussemburgo come 5° Paese in UE e 9° nel Mondo con riferimento alla percezione della corruzione tra i cittadini. Un risultato poi ancora migliorato per l'anno 2020; con un punteggio di 80/100, il Lussemburgo si è collocato 4° tra gli Stati membri e confermato il suo 9° posto su scala mondiale⁴⁷.

L'unico aspetto negativo concerne la mancata implementazione della totalità delle raccomandazioni indirizzate al Paese formulate dal GRECO nel suo Rapporto del 2020 di conformità al precedente ciclo di valutazione del 2017⁴⁸. Se ciò è vero, non possono però ignorarsi i passi in avanti compiuti, i quali si sostanziano essenzialmente in due ordini di questioni. Anzitutto, l'introduzione nel 2019 di un Codice di deontologia applicabile ai membri dell'esecutivo e agli alti funzionari del Governo, vertente sull'individuazione di una serie di regole principalmente relative alla situazione patrimoniale dei soggetti e al conflitto di interessi. Nonostante il GRECO abbia suggerito l'introduzione di garanzie idonee ad assicurare il rispetto delle regole ivi contenute, quale un più stringente meccanismo di sorveglianza e di sanzione relativo all'implementazione del Codice, le autorità lussemburghesi hanno annunciato che una riforma in tal senso è in programma, seppur con una dilazione dei tempi notevole dovuta alla (per ora) impossibilità di riformare la Costituzione in maniera complessiva e strutturata. Altrettanto apprezzabile è poi l'emanazione della *Loi relative à une administration transparente* del 14 settembre 2018, che il GRECO aveva chiesto al Paese sin dal 2003. La nuova normativa prevede il diritto d'accesso per i cittadini a tutti i documenti relativi ai rapporti con la pubblica amministrazione⁴⁹; alla sua corretta applicazione veglia una *instance administrative indépendante* appositamente creata, alla quale spetta altresì il compito di emettere pareri in materia di accesso e trasparenza indirizzati alle amministrazioni pubbliche e di redigere un rapporto annuale sul livello di implementazione del quadro legislativo⁵⁰. Qualora un soggetto si veda rifiutare la sua richiesta di accesso a un documento, è proprio alla *Commission d'accès aux documents* che dovrà rivolgersi. Ove questa ritenesse la decisione illegittima, può intimare all'amministrazione di fornire quanto richiesto dal cittadino; nel caso di rifiuto ulteriore, quest'ultimo può rivolgersi al giudice amministrativo, altresì competente per i casi in cui la *Commission* confermi il diniego dell'accesso.

Venendo al pluralismo dei media, anche in questo caso la Commissione esprime soddisfazione. Il solido impianto costituzionale e legislativo in materia rappresenta senz'altro un fattore importante. Inoltre, dal 2013, è presente un'*Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel* (ALIA), incaricata di regolare il settore della televisione, della radio e del cinema. L'autorità dispone di ampi poteri, tra cui quello di imporre sanzioni in caso di mancato rispetto della normativa di riferimento e di decidere sull'attribuzione (o la revoca) delle licenze per le stazioni radio locali. Evidentemente, la sua indipendenza ne costituisce caratteristica essenziale. Il Rapporto evidenzia come questa sia formalmente prevista dalla Legge del 27 luglio 1991 relativa ai media elettronici, tanto a livello amministrativo quanto finanziario. Ciò nonostante, la modalità di nomina dei 5 membri del

⁴⁶ I dati, presenti nel *Report*, provengono da COMMISSIONE EUROPEA, [Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, COM \(2020\) 306 final](#), 10 luglio 2020.

⁴⁷ [Corruption perception index](#) in [Transparency International](#).

⁴⁸ GRECO, *Cinquième cycle d'évaluation, Rapport de conformité - Luxembourg*, 6 novembre 2020.

⁴⁹ V. AA.VV., *Livre Blanc - Transparence de l'administration au Luxembourg*, Bruxelles, Larcier, 2019.

⁵⁰ Si tratta della *Commission d'accès aux documents*, creata con la stessa Legge del 14 settembre 2018.

Consiglio di amministrazione e del Direttore dell'organo, sostanzialmente individuati dall'esecutivo, ha fatto sorgere alcuni dubbi sull'effettività di detta indipendenza, anche a seguito del mancato recepimento nei tempi della Direttiva riveduta sui servizi dei media audiovisivi (Dir. 2018/1808)⁵¹. Tuttavia, se è vero che quest'ultima sancisce che le procedure di nomina dei membri delle autorità di regolamentazione «sono trasparenti, non discriminatorie e garantiscono il grado di indipendenza richiesto», esse sono comunque rimesse alla discrezionalità degli Stati membri⁵². Non è escluso che la nomina avvenga da parte del potere esecutivo, ciò che si verifica peraltro con riferimento a numerose autorità indipendenti nel panorama comparato. Vale la pena evidenziare come nel *Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques*, di ricezione della menzionata direttiva, nessuna modifica è prevista in materia; qualora il testo venisse approvato, la legge continuerà a prevedere la nomina dei cinque membri del Consiglio d'amministrazione da parte del Granduca, su proposta del Governo.

6. Brevi considerazioni conclusive.

La rapida panoramica sulla situazione dello Stato di diritto in Lussemburgo operata dalla Commissione europea fornisce un quadro complessivamente più che positivo, il quale deve però essere necessariamente analizzato alla luce delle peculiarità del Paese. Tra queste, lo si è detto, la presenza di una Costituzione assai risalente, assieme alla perdurante impossibilità di trovare un accordo politico in grado di condurre a una riforma strutturale del testo, se non anche alla sua sostituzione, nonostante i numerosi tentativi. Si procede dunque con modifiche puntuali che si susseguono velocemente tra loro, generando così un naturale rallentamento nell'implementazione delle riforme istituzionali necessarie, nonché un costante rinvio delle questioni più delicate e divisive.

Tuttavia, il Rapporto del settembre 2020 – così come quelli successivi di 2021 e 2022 – non sembra particolarmente attento alle particolarità del Paese, limitandosi a calare nel contesto nazionale la griglia d'analisi "egualitaria"⁵³ ideata *ex ante*, e fornendo dei rapidi spunti sulle questioni selezionate. Si tratta, potremmo dire, di una fotografia del Paese, la quale, ci pare, non pretende di cogliere tutti i dettagli che compongono il paesaggio, mirando piuttosto a fornire un'idea generale del soggetto dinanzi la lente. Del resto, il principio del *Rule of Law* e le garanzie che lo circondano sono una questione complessa e articolata, ciò per cui non sarebbe possibile trattare il tema in maniera esaustiva nelle poche pagine che compongono i Rapporti della Commissione. Evidentemente, la scelta di un esame uniformato per tutti i 27 Stati membri, assieme a quella di produrre documenti snelli (al punto da renderli sovente superficiali), non potevano che condurre a un risultato di questo tipo, che pone molti più interrogativi di quelli ai quali fornisce una risposta. Ma non potrebbe forse essere questo lo scopo del meccanismo annuale in commento?

⁵¹ Come ricordato nel *Report 2021* della Commissione, la Direttiva è stata recepita con *Loi du 26 février 2021 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques*, che ha modificato la Legge del 27 luglio 1991 nel senso di attribuire nuove funzioni di regolamentazione all'ALIA, la cui imparzialità, indipendenza e trasparenza è ora esplicitata nella disciplina di riferimento, nonché di aumentare la dotazione di bilancio dell'organo del 70% rispetto al 2020.

⁵² Dir. 2018/1808, art. 30.

⁵³ S. PINON, *La Commission inaugure son mécanisme européen de protection de l'état de droit*, in *Recueil Dalloz*, 2020, 2461-2462.

Ci sembra infatti che la Commissione non pretenda di fornire una rigorosa analisi scientifica sulle situazioni nazionali, né tantomeno sia ingenua al punto da pensare che produrre rapporti annuali di meno di venti pagine possa essere sufficiente a fermare l'erosione democratica⁵⁴ che sta interessando il continente. Piuttosto, la nuova strategia sembra voler accendere i riflettori sulla questione del rispetto dello Stato di diritto, forse a un duplice scopo: da un lato, generare una maggiore responsabilità diffusa dei singoli Paesi; dall'altro, ribadire a che punto il tema sia centrale nell'Unione, e ricordare il costante monitoraggio operato dalle sue istituzioni. Del resto, lo ripetiamo, essa non sostituisce i meccanismi esistenti, ma gli si affianca.

Sull'effettiva efficacia dei *Report*, per ora, non è possibile pronunciarsi. Ad ogni modo, si apre adesso la fase di *follow up* della nuova procedura europea; ciò che si auspica è che il rapporto inneschi quantomeno un fruttuoso dibattito tra UE e Stati membri, nonché in seno alle istituzioni europee e, al contempo, ai Parlamenti nazionali e alla società civile.

⁵⁴ L'espressione è di T. GINSBURG, A. Z. HUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago-Londra, The University of Chicago Press, 2018.