



COMMISSIONE
EUROPEA

Lussemburgo, 13.7.2022
COM(2022) 500 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Relazione sullo Stato di diritto 2022

La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

1. INTRODUZIONE

L'Unione europea è un'Unione di valori: diritti fondamentali, democrazia e Stato di diritto sono le basi su cui si fondano la nostra società e la nostra identità comune¹. Se è messo in discussione lo Stato di diritto in uno Stato membro, ne risentono l'ordinamento giuridico e il funzionamento dell'UE nel suo complesso. Lo Stato di diritto apporta benefici per tutti all'interno dell'UE ed è evidente che i cittadini di ogni Stato membro ne sostengono fermamente i principi².

Negli ultimi anni le problematiche relative allo Stato di diritto sono aumentate, sia nell'UE che a livello mondiale. La pandemia di COVID-19 ha messo alla prova la resilienza dei sistemi nazionali nel preservare lo Stato di diritto in tempi di crisi, esercitando pressioni su sistemi consolidati di bilanciamento dei poteri di rango costituzionale e sulla capacità delle istituzioni democratiche e degli organi che le controllano di svolgere il proprio lavoro.

L'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina e del suo popolo rappresenta una sfida diretta ai valori dell'UE e all'ordine mondiale basato su regole. Costituisce una grave violazione del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite e compromette la democrazia e lo Stato di diritto, oltre alla sicurezza e alla stabilità europee e mondiali. Salvaguardare e difendere le nostre istituzioni e i nostri valori democratici è una responsabilità condivisa di Stati membri e istituzioni dell'UE. Ciò assume ancor più importanza ora che l'UE e i suoi Stati membri sono minacciati da attori stranieri ostili che si servono della disinformazione e di attacchi informatici per destabilizzare le nostre democrazie.

La Commissione riconosce il ruolo particolare che le è proprio nell'esercizio di questa responsabilità condivisa, si tratti di stimolare il cambiamento, promuovere la cooperazione oppure segnalare le carenze e intervenire per colmarle. Questo ruolo si esplica in maniera diversa nei diversi strumenti a disposizione della Commissione, ma l'obiettivo è sempre chiaro: fare realmente la differenza nel modo in cui i cittadini percepiscono l'impatto dello Stato di diritto sulla loro quotidianità. La Commissione ha peraltro fatto sì che il dispositivo per la ripresa e la resilienza desse priorità a orientare gli Stati membri verso riforme della magistratura, della disciplina anticorruzione e della pubblica amministrazione e verso la digitalizzazione dei sistemi giudiziari, in quanto elementi essenziali per un clima favorevole agli investimenti.

Nel corso dell'ultimo anno lo Stato di diritto ha rappresentato un tema di spicco dell'agenda europea e la relazione sullo Stato di diritto 2021 ha apportato un importante contributo nell'alimentare il dibattito politico e tecnico a livello sia di UE che nazionale. La relazione annuale sullo Stato di diritto è infatti uno degli elementi portanti nell'impegno profuso per produrre un effetto concreto sulla promozione e sulla salvaguardia dello Stato di diritto nell'UE. Grazie al fatto che tiene debitamente conto delle tradizioni nazionali, assicura la parità di trattamento e si fonda su una metodologia trasparente e obiettiva, la relazione ha consentito una discussione costruttiva e un ricco scambio di migliori pratiche tra gli Stati membri, sia in sede di Consiglio sia a livello tecnico, così come nelle discussioni tenutesi con la Commissione

¹ "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini" (trattato sull'Unione europea, articolo 2).

² Dall'indagine Eurobarometro 508 sui valori e sulle identità dei cittadini dell'UE (2021) emerge che l'82 % degli europei sostiene questi principi.

in seno al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali sulla base della relazione del 2021. Apprendere l'uno dall'esperienza degli altri aiuta gli Stati membri a trovare il modo migliore di procedere e ad evitare che emergano problematiche per lo Stato di diritto o che si aggravino.

Questa terza edizione della relazione innalza di livello l'impegno della Commissione a favore dello Stato di diritto, in quanto è la prima a rivolgere raccomandazioni specifiche agli Stati membri come annunciato dalla presidente von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione del 2021³. In linea con la natura preventiva della relazione, l'obiettivo delle raccomandazioni è sostenere gli Stati membri nell'impegno di portare avanti le riforme in corso o previste, incoraggiarli a realizzare sviluppi positivi e aiutarli a individuare gli ambiti in cui potrebbe essere necessario apportare miglioramenti o dare seguito a recenti cambiamenti o riforme, anche al fine di far fronte a sfide sistemiche in alcuni casi.

Nell'elaborare le raccomandazioni la Commissione ha prestato particolare attenzione a incentrarle e agganciarle alle norme e al diritto di dimensione europea, rispettando nel contempo la specificità dei sistemi giuridici nazionali. Altrettanto importanti sono la coerenza e le sinergie con altri processi e strumenti, quali il semestre europeo, il regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE e il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Le successive edizioni della relazione sullo Stato di diritto esamineranno il seguito dato alle raccomandazioni.

Come nelle edizioni precedenti, la relazione sullo Stato di diritto 2022 esamina gli sviluppi relativi ai seguenti aspetti:

- **sistemi giudiziari** degli Stati membri, concentrandosi su indipendenza, qualità ed efficienza. Si tratta di parametri fondamentali che assicurano l'efficacia dell'applicazione e dell'attuazione del diritto dell'UE, la difesa dello Stato di diritto e il mantenimento della fiducia reciproca. Sistemi giudiziari ben funzionanti e totalmente indipendenti sono fondamentali affinché la giustizia funzioni a beneficio dei cittadini e delle imprese. Sono altresì essenziali per la cooperazione giudiziaria nell'UE, per il funzionamento del mercato unico e per l'ordinamento giuridico dell'UE nel suo complesso⁴;
- **disciplina anticorruzione**, concentrandosi sull'efficacia delle politiche nazionali anticorruzione e valutando diversi settori chiave delle azioni intraprese dagli Stati membri per prevenire e combattere la corruzione. L'efficacia della disciplina anticorruzione e la trasparenza e l'integrità nell'esercizio del potere pubblico rafforzano i sistemi giuridici e la fiducia dei cittadini e delle imprese nelle autorità pubbliche;
- **libertà e pluralismo dei media**, concentrandosi su settori fondamentali quali l'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media, la trasparenza della proprietà dei media, la trasparenza e l'equità nell'assegnazione della pubblicità statale, l'incolumità dei giornalisti e l'accesso alle informazioni. La relazione di quest'anno include per la prima volta una copertura sistematica dei media del servizio pubblico. Un ambiente mediatico libero e pluralistico è fondamentale per lo Stato di diritto, la responsabilità democratica e la lotta contro la corruzione. L'importanza di media liberi e pluralistici ha portato a diverse iniziative recenti a livello dell'UE⁵;

³ [Discorso sullo Stato dell'Unione 2021](#).

⁴ Quadro di valutazione UE della giustizia 2022.

⁵ Raccomandazione della Commissione relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'*empowerment* dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea (C(2021) 6650 del 16.9.2021); proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da

- **questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri**, concentrandosi su settori di importanza fondamentale per lo Stato di diritto, quali la qualità e l'inclusività del processo legislativo nazionale, il ruolo delle corti costituzionali e delle autorità indipendenti quali il difensore civico, gli organismi per la parità⁶ e le istituzioni nazionali per i diritti umani, e il ruolo delle organizzazioni della società civile nella salvaguardia dello Stato di diritto. I cambiamenti indotti dall'impatto della pandemia di COVID-19 e della relativa risposta costituiscono un ulteriore elemento incluso nell'analisi. La relazione di quest'anno passa per la prima volta in rassegna l'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La relazione sullo Stato di diritto illustra parimenti gli sviluppi significativi a livello di UE e dovrebbe essere inquadrata nel contesto più ampio di altri filoni di lavoro che contribuiscono a difendere i valori democratici e i diritti umani sia all'interno che all'esterno dell'Unione. La presente relazione presenta una sintesi dell'impiego da parte della Commissione di strumenti fondamentali quali il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il regolamento sulla condizionalità⁷ e il quadro di valutazione UE della giustizia. A questo si aggiunge il fatto che la Commissione persegue le infrazioni quando questioni relative allo Stato di diritto si configurano come violazioni del diritto dell'UE.

Un altro esempio di azione complementare è il lavoro volto a promuovere i diritti fondamentali: la relazione del 2022 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁸ si concentrerà sullo spazio civico e sul ruolo che svolge nella tutela e promozione di tali diritti. La società civile è per l'UE un partner fondamentale nell'attuazione delle politiche in materia di diritti fondamentali; a livello unione è in corso un dibattito sul modo in cui aumentare il sostegno che le è offerto e la sua partecipazione a livello di UE.

L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha messo in luce l'importanza dei valori democratici, dei diritti umani e dello Stato di diritto. L'UE svolge un ruolo particolare nella proiezione di questi valori nel mondo, in alternativa ai modelli autoritari che violano il diritto internazionale e i diritti umani; a questo si aggiunge il fatto che ciò costituisce un elemento centrale del processo di allargamento. La credibilità delle politiche esterne dell'Unione si fonda sulla situazione dello Stato di diritto al suo interno.

procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica") (COM(2022) 177 del 27.4.2022); e raccomandazione della Commissione sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica") (C(2022) 2428 del 27.4.2022). La Commissione sta inoltre attuando il piano d'azione per i media e l'audiovisivo, aumentando il sostegno finanziario dell'UE ai progetti relativi a libertà e pluralismo dei media.

⁶ Nel 2022 la Commissione proporrà misure volte a rafforzare il ruolo e l'indipendenza degli organismi per la parità.

⁷ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU L 433I del 22.12.2020, pag. 1).

⁸ Pubblicazione prevista per dicembre 2022.

2. ASPETTI FONDAMENTALI DELLA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO NEGLI STATI MEMBRI

La presente relazione illustra importanti temi e tendenze comuni, problemi specifici ed evoluzioni positive nell'ambito dei quattro pilastri. Gli esempi che riflettono tali tendenze sono tratti dalle valutazioni presenti nei 27 capitoli sui singoli paesi, che costituiscono parte integrante della presente relazione e espongono il contesto dettagliato di ciascuno Stato membro⁹. La relazione riporta anche raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri¹⁰.

Metodologia della relazione sullo Stato di diritto e relative raccomandazioni

La valutazione contenuta nei capitoli sui singoli paesi è stata preparata in linea con l'ambito di applicazione e la metodologia aggiornati a seguito di discussioni con gli Stati membri¹¹. I capitoli sui singoli paesi si basano su una valutazione qualitativa effettuata autonomamente dalla Commissione, incentrata su una sintesi degli sviluppi significativi dal luglio 2021 e che presenta sia i problemi sia gli aspetti positivi constatati negli Stati membri. In ciascuno dei capitoli sui singoli paesi l'analisi si concentra in particolare sui settori in cui si sono registrati sviluppi significativi o in cui la relazione precedente ha rilevato problemi rilevanti che sussistono nel periodo di riferimento.

In linea con la natura preventiva della relazione, l'obiettivo delle raccomandazioni è aiutare e sostenere gli Stati membri nell'impegno di portare avanti le riforme e individuare, sulla base di un costante dialogo con essi, gli ambiti in cui potrebbe essere necessario apportare miglioramenti o dare seguito a recenti cambiamenti o riforme¹².

Nell'elaborazione delle raccomandazioni riportate nella presente relazione sono stati osservati i seguenti principi:

- tutti gli Stati membri sono soggetti a raccomandazioni specifiche per paese, nel pieno rispetto dei principi di parità di trattamento e proporzionalità;
- le raccomandazioni sono integrate nella relazione e si basano su una valutazione approfondita nei capitoli sui singoli paesi, applicando criteri oggettivi fondati sul diritto dell'UE o su norme europee e internazionali;
- le raccomandazioni sono proporzionate ai problemi riscontrati e incoraggiano a portare avanti un impegno riformatore positivo;
- le raccomandazioni sono sufficientemente specifiche da consentire agli Stati membri di dare un seguito concreto e attuabile, tenendo conto, se del caso, delle competenze, dei sistemi giuridici e del contesto istituzionale nazionali;

⁹ I capitoli sui singoli paesi sono disponibili [qui](#).

¹⁰ Le raccomandazioni sono menzionate nelle note a piè di pagina di tutta la presente relazione, elencate nell'allegato e incluse nei capitoli sui singoli paesi.

¹¹ La metodologia è stata aggiornata a seguito di discussioni con gli Stati membri, in particolare per specificare meglio l'uso delle fonti per la valutazione e tenere conto dell'inclusione di raccomandazioni nella relazione. La metodologia è disponibile [qui](#).

¹² Le raccomandazioni non pregiudicano eventuali procedimenti che la Commissione può avviare a norma di altri strumenti giuridici, quali le procedure di infrazione o il regolamento sulla condizionalità.

- nell'elaborare le raccomandazioni, la Commissione ha prestato particolare attenzione alla coerenza e alle sinergie con altri processi, quali il semestre europeo, il regolamento sulla condizionalità e i piani nazionali per la ripresa e la resilienza¹³;
- le successive edizioni della relazione sullo Stato di diritto integreranno il seguito dato alle raccomandazioni.

La relazione è frutto di una stretta collaborazione con gli Stati membri e si basa su una vasta gamma di fonti nazionali, internazionali e di altro tipo¹⁴. Tutti gli Stati membri sono stati invitati a partecipare alla preparazione, a fornire contributi scritti¹⁵ e a prendere parte ad apposite visite nei paesi tra febbraio e aprile 2022¹⁶. Una consultazione mirata dei portatori di interessi ha apportato preziosi contributi sia trasversali sia specifici a ciascun paese¹⁷. Il Consiglio d'Europa ha presentato una rassegna dei pareri e delle relazioni recenti che ha dedicato agli Stati membri dell'UE¹⁸. Prima dell'adozione della presente relazione ogni Stato membro ha avuto la possibilità di trasmettere aggiornamenti fattuali sul rispettivo capitolo.

2.1 Sistemi giudiziari

Indipendenza, qualità ed efficienza sono parametri essenziali di un sistema giudiziario efficace. Sistemi giudiziari efficaci sono fondamentali per l'applicazione e l'attuazione del diritto dell'UE e per preservare lo Stato di diritto. L'indipendenza della magistratura è fondamentale per garantire l'equità dei procedimenti giudiziari. Si tratta di un requisito derivante dal principio di tutela giurisdizionale effettiva di cui all'articolo 19 del trattato sull'Unione europea (TUE) e dal diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un organo giurisdizionale sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹⁹. Giudici e organi giurisdizionali indipendenti garantiscono la tutela dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e la salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto²⁰. Nel riformare i loro sistemi giudiziari, gli Stati membri devono rispettare in toto gli obblighi sanciti dal diritto dell'UE e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia)²¹.

¹³ Se del caso, le posizioni assunte dalla Commissione nell'ambito di tali processi relativi allo Stato membro in questione sono espresse prima delle raccomandazioni.

¹⁴ Le fonti della relazione annuale sullo Stato di diritto comprendono in particolare osservazioni scritte trasmesse dagli Stati membri, contributi scritti ricevuti durante la consultazione mirata dei portatori di interessi e informazioni comunicate da organizzazioni internazionali oppure trasmesse dalle autorità nazionali e dai portatori di interessi durante le visite nei paesi. Le fonti servono di base per la valutazione della Commissione e non rappresentano in sé la posizione della Commissione.

¹⁵ [Relazione sullo Stato di diritto 2022 — Contributi degli Stati membri](#).

¹⁶ Informazioni sulle visite nei paesi sono disponibili nei capitoli relativi a ognuno di essi. Nel corso di queste visite la Commissione ha tenuto discussioni con le autorità nazionali degli Stati membri, tra cui autorità giudiziarie e indipendenti e autorità di contrasto, e con portatori di interessi quali le associazioni di giornalisti e la società civile.

¹⁷ La consultazione si è svolta tra dicembre 2021 e gennaio 2022. [Relazione sullo Stato di diritto 2022 — Consultazione mirata dei portatori di interessi](#).

¹⁸ [Relazione sullo Stato di diritto 2022 — Contributo del Consiglio d'Europa](#).

¹⁹ [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#).

²⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 punti 44 e 58.

²¹ I riferimenti alle sentenze fondamentali emesse dopo l'ultima relazione figurano nella sezione 4.

Percezione dell'indipendenza della magistratura nell'UE

La percezione dell'indipendenza tra le imprese è migliorata in circa due terzi degli Stati membri rispetto al 2021, secondo il quadro di valutazione UE della giustizia 2022 e le indagini Eurobarometro condotte nel 2022²². Tra il pubblico in generale, dalle indagini è tuttavia emersa una diminuzione della percezione dell'indipendenza della magistratura in oltre la metà degli Stati membri. Si sono riscontrati pochi cambiamenti nelle percezioni relative tra gli Stati membri. In Finlandia, Danimarca, Austria e Lussemburgo, nei Paesi Bassi e in Germania il livello di indipendenza percepita rimane particolarmente elevato tra il pubblico in generale (oltre il 75 %), mentre in Slovacchia, Polonia e Croazia rimane molto basso (al di sotto del 30 %).

Consigli di giustizia e procedure per la nomina dei giudici come garanzie fondamentali dell'indipendenza della magistratura

I consigli di giustizia possono costituire garanzie particolarmente importanti per l'indipendenza della magistratura, come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia²³. Possono fungere da cuscinetto tra la magistratura e gli altri rami del potere in questioni quali la nomina e la carriera di giudici o magistrati ovvero il ruolo che occupano nella gestione del sistema giudiziario. Nel quadro del Consiglio d'Europa sono state elaborate importanti norme europee sulle modalità di istituzione dei consigli di giustizia, anche per quanto riguarda la composizione, per tutelarne al meglio l'indipendenza²⁴. I consigli di giustizia hanno bisogno di risorse adeguate per funzionare in modo efficace e adempiere il mandato conferito loro.

In diversi Stati membri sono state avviate iniziative legislative per rafforzare l'indipendenza dei consigli di giustizia. In [Lussemburgo](#) sono state presentate modifiche legislative per allineare la composizione del futuro Consiglio di giustizia alle norme europee, in modo da precisare le competenze del consiglio di giustizia per quanto riguarda la gestione delle carriere dei magistrati e introdurre un nuovo regime disciplinare. In [Croazia](#) le recenti modifiche rafforzano il ruolo dei due consigli nella selezione dei giudici e degli avvocati dello Stato. In [Italia](#) è stata recentemente adottata una nuova legge per riformare il sistema giudiziario, che definisce l'istituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, anche per quanto riguarda le modalità di elezione dei membri. A [Cipro](#) sono state recentemente votate in parlamento riforme relative alla composizione del consiglio di giustizia. Nei [Paesi Bassi](#) sono previste eventuali modifiche alla composizione e alla nomina del consiglio di giustizia. In [Svezia](#) dal 2020 una commissione d'inchiesta composta da tutti i partiti sta esaminando il modo in cui rafforzare l'indipendenza della magistratura; la sua relazione è attesa entro febbraio 2023.

Gli sviluppi relativi ai consigli nazionali di giustizia rappresentano un tema fondamentale in diversi Stati membri. In [Spagna](#) permangono preoccupazioni per i ritardi nel rinnovo del consiglio di giustizia e vi sono state ulteriori richieste di modificare il sistema di nomina allo stesso. In [Bulgaria](#) emergono crescenti preoccupazioni relative al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e alla necessità di affrontare la questione della sua composizione. In [Irlanda](#) la composizione proposta della prevista commissione per le nomine giudiziarie

²² Grafici 50 e 52, quadro di valutazione UE della giustizia 2022.

²³ La Corte di giustizia ha riconosciuto che un consiglio di giustizia può costituire una garanzia dell'indipendenza della magistratura, a condizione che sia a sua volta sufficientemente indipendente dai poteri esecutivo e legislativo e dall'autorità alla quale è chiamato a presentare un parere. Cfr. ad esempio sentenza del 2 marzo 2021, *AB e altri (Nomina dei giudici della Corte suprema — Ricorsi)*, C-824/18, punti 123-125 e giurisprudenza citata.

²⁴ Cfr. in particolare la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Consiglio d'Europa.

solleva preoccupazioni. In [Slovacchia](#) il consiglio di giustizia ha assunto nuovi compiti a seguito della riforma costituzionale, ma permangono preoccupazioni riguardo al regime di destituzione dei membri. In [Portogallo](#), la messa a punto del quadro legislativo per il Consiglio superiore degli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali è in sospenso dal 2004 e sono state adottate nuove misure per affrontare le questioni relative all'assegnazione delle cause ai giudici²⁵.

In altri Stati membri le preoccupazioni di natura strutturale o sistemica non sono state superate. In [Polonia](#) le gravi preoccupazioni in merito all'indipendenza del consiglio nazionale della magistratura rimangono irrisolte, anche se sono state sollevate in una serie di sentenze della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo, confermando i rilievi mossi dalla Commissione nella procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, TUE. Tali preoccupazioni trovano riscontro anche nel più ampio contesto del semestre europeo, nella raccomandazione specifica per paese di salvaguardare l'indipendenza della magistratura. In [Ungheria](#) il Consiglio nazionale della magistratura continua ad incontrare difficoltà nel controbilanciare i poteri del presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale per quanto riguarda la gestione degli organi giurisdizionali; rimangono irrisolte le raccomandazioni specifiche per paese volte a rafforzare l'indipendenza della magistratura, formulate nell'ambito del semestre europeo, e i relativi rilievi mossi nella procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, TUE²⁶.

Il metodo di nomina dei giudici può incidere notevolmente sull'indipendenza della magistratura e sulla percezione pubblica di tale indipendenza. Come stabilito dalla Corte di giustizia, al fine di garantire l'indipendenza della magistratura, i requisiti sostanziali e le modalità procedurali che presiedono alla nomina dei giudici devono essere sufficienti per fugare qualsiasi legittimo dubbio in merito all'impermeabilità dei giudici interessati nei confronti di elementi esterni e alla loro neutralità nel giudizio²⁷.

Dopo l'ultima relazione alcuni Stati membri hanno avviato miglioramenti nelle procedure di nomina dei giudici. In [Irlanda](#) il nuovo progetto di legge sulle nomine dei giudici limita la discrezionalità del governo nella procedura. In [Croazia](#) si è concluso il processo di nomina del presidente della Corte suprema e la procedura che disciplina la procedura di selezione è stata modificata per evitare una potenziale situazione di stallo in futuro. In [Cechia](#) la normativa modificata mira a istituire un sistema trasparente e uniforme di assunzione e selezione dei giudici e dei presidenti degli organi giurisdizionali. A [Cipro](#) il parlamento ha votato recentemente la riforma relativa alle procedure di nomina dei giudici e dei presidenti della nuova Suprema Corte costituzionale e della nuova Alta Corte che sono state proposte. Nei [Paesi Bassi](#) si stanno valutando diverse modifiche volte a rafforzare ulteriormente l'indipendenza della magistratura, anche per quanto riguarda la nomina dei giudici della Corte suprema.

²⁵ Le raccomandazioni riguardano BG, IE, ES, IT, CY, LU, PT, SK, SE.

²⁶ Le raccomandazioni riguardano HU.

²⁷ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2021, *AB e altri (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorsi)*, C-824/18, punti 117, 119, 123 e giurisprudenza citata. La partecipazione di organi indipendenti, quali i consigli di giustizia, al processo di nomina dei giudici può, in linea di principio, contribuire a rendere tale processo più obiettivo, a condizione che detto organo sia a sua volta sufficientemente indipendente dai poteri legislativo ed esecutivo (cfr. sentenza del 15 luglio 2021, *Commissione/Polonia*, C-791/19, punti 98-108; sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblica/Il-Prim Ministru*, C-896/19, punto 66; sentenza del 2 marzo 2021, *AB e altri (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorsi)*, C-824/18, punti 66, 124 e 125; sentenza del 19 novembre 2019, *AK e altri*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, punti 137 e 138).

In altri Stati membri che hanno adottato misure per migliorare questo tipo di procedure permangono difficoltà, in particolare per quanto riguarda le nomine negli organi giurisdizionali di grado superiore e per le cariche di presidente degli organi giurisdizionali. A [Malta](#) sebbene siano state adottate misure per depoliticizzare la nomina del Chief Justice, la magistratura non vi è ancora coinvolta. In [Grecia](#) permangono preoccupazioni in merito alla procedura di nomina di giudici e pubblici ministeri alle massime cariche, anche per quanto riguarda l'assenza di partecipazione della magistratura alla procedura di selezione. In [Austria](#) è stata annunciata una riforma della procedura di nomina del presidente e del vicepresidente della Corte suprema per affrontare la questione dell'assenza di partecipazione della magistratura alla procedura, ma permangono preoccupazioni in merito alla partecipazione limitata della magistratura alle nomine dei presidenti e vicepresidenti degli organi giurisdizionali amministrativi²⁸.

Le procedure di nomina per cariche giudiziarie di alto livello continuano a essere una questione fondamentale. In [Lituania](#) la nomina del presidente della Corte suprema è in sospenso dal settembre 2019, in quanto la legge non prevede termini per la procedura di selezione e conferisce al presidente della Repubblica la discrezionalità della tempistica delle procedure di selezione in questo contesto. In [Lettonia](#), al rifiuto da parte del parlamento di un candidato alla carica di giudice della Corte suprema sono seguite controversie in merito a possibili indebite influenze politiche. In [Polonia](#) nomine specifiche alla Corte suprema sono state oggetto di importanti sentenze della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo. In [Ungheria](#) le preoccupazioni riguardano in particolare la possibilità di decisioni discrezionali per quanto riguarda le nomine e le promozioni dei giudici, compresa l'elezione del presidente della Corte suprema, l'assegnazione delle cause e i bonus. In [Bulgaria](#) l'assenza di un regolare concorso per le nomine dei giudici a cariche superiori, associata a un ampio ricorso ai distacchi, genera rischi per l'indipendenza della magistratura²⁹.

Autonomia e indipendenza delle procure quali elementi essenziali per il buon funzionamento del sistema giudiziario penale

Sebbene nell'UE non esista un modello unico di assetto istituzionale degli uffici della procura, sono sempre necessarie garanzie istituzionali volte a rendere le procure sufficientemente autonome e in grado di svolgere indagini efficaci e imparziali e adire gli organi giurisdizionali senza pressioni politiche. Si tratta di un aspetto essenziale non solo per il diritto penale nazionale e dell'UE, ma anche per molte altre questioni importanti quali la tutela degli interessi finanziari dell'UE e la lotta contro l'incitamento all'odio nell'ambiente digitale.

Diversi Stati membri hanno avviato riforme per rafforzare l'indipendenza delle procure. In [Austria](#) proseguono i lavori preparatori per la riforma della procura al fine di rafforzarne l'indipendenza. La riforma in preparazione in [Cechia](#) introdurrà un mandato di durata fissa per il procuratore generale e altri procuratori capo e definirà condizioni chiare per la loro destituzione. In [Bulgaria](#) il governo si è impegnato, nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, a istituire un meccanismo efficace di responsabilità civile e penale del procuratore generale e dei suoi sostituti, nonché un controllo giurisdizionale della decisione della procura di non indagare. In [Spagna](#) sono state adottate modifiche giuridiche volte a migliorare la trasparenza delle relazioni tra il governo e il procuratore generale, mentre permangono preoccupazioni circa la coincidenza del mandato del procuratore generale e del governo. In [Slovacchia](#), dopo i rilievi mossi circa la decisione di archiviare diversi casi di corruzione ad alto livello, il ministero della Giustizia sta preparando una modifica volta a limitare il potere

²⁸ Le raccomandazioni riguardano EL, CY, MT, AT.

²⁹ Le raccomandazioni riguardano BG, LV, LT, HU.

del procuratore generale di annullare le decisioni adottate dai pubblici ministeri nelle singole cause³⁰.

Tuttavia in alcuni Stati membri sussistono preoccupazioni in merito all'indipendenza e all'autonomia delle procure. In [Slovenia](#) sono state espresse preoccupazioni in merito all'impatto che può avere sul lavoro indipendente dei pubblici ministeri la facoltà del ministro dell'Interno di impartire istruzioni alla polizia in casi specifici. In [Polonia](#) persistono preoccupazioni riguardo al funzionamento della procura, dato che la carica di ministro della Giustizia e la carica di procuratore generale sono ricoperte dalla stessa persona. Gli organi giurisdizionali polacchi hanno inoltre espresso preoccupazione circa il fatto che la prassi di distaccare i pubblici ministeri può essere considerata una forma di retrocessione e discriminazione. In [Ungheria](#) sono state modificate le norme sulla revoca del procuratore generale, mentre rimane inattuata la raccomandazione del GRECO di eliminare la possibilità di mantenere in carica il procuratore generale dopo la scadenza del mandato; desta preoccupazione la mancanza di responsabilità per l'omesso avvio di un'indagine o la sua chiusura³¹.

Quadri disciplinari e responsabilità di giudici e pubblici ministeri

La Corte di giustizia ha continuato a sviluppare giurisprudenza sulle garanzie essenziali per assicurare che il quadro disciplinare non possa essere utilizzato come strumento per il controllo politico delle decisioni giudiziarie³². Tali garanzie prevedono la presenza di norme chiare che definiscono i comportamenti qualificabili come illeciti disciplinari e le sanzioni applicabili. I procedimenti disciplinari devono essere condotti con la partecipazione di un organo indipendente e le procedure devono tutelare pienamente i diritti sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta, in particolare i diritti della difesa. Infine devono essere poste in essere norme atte a garantire che le decisioni adottate dagli organi disciplinari possano essere contestate in sede giurisdizionale³³.

In alcuni Stati membri sono in corso riforme volte ad aumentare le garanzie di indipendenza della magistratura nei procedimenti disciplinari. In [Spagna](#) è stato istituito un nuovo regime disciplinare per i pubblici ministeri. In [Slovenia](#) sono in fase di preparazione modifiche, su iniziativa della magistratura, per migliorare il quadro disciplinare. In [Belgio](#) sono stati introdotti moduli uniformi per la segnalazione delle azioni disciplinari riguardanti giudici e pubblici ministeri; una prima relazione consolidata sui procedimenti disciplinari sarà elaborata dal Consiglio superiore della giustizia nel corso del 2022.

In altri Stati membri permangono preoccupazioni sul fatto che i procedimenti disciplinari possano essere utilizzati per limitare l'indipendenza della magistratura. Nel piano per la ripresa e la resilienza la [Polonia](#) si è impegnata a intraprendere riforme del regime disciplinare relativo ai giudici, a smantellare la sezione disciplinare della Corte suprema e a istituire procedimenti di riesame per i giudici interessati dalle decisioni di tale sezione³⁴. Il piano mira a rafforzare determinati aspetti dell'indipendenza della magistratura. Nonostante una sentenza della Corte

³⁰ Le raccomandazioni riguardano CZ, ES, AT, SK. Un traguardo pertinente è inserito nel piano per la ripresa e la resilienza della Bulgaria.

³¹ Le raccomandazioni riguardano PL.

³² La Corte ha ricordato tale principio da ultimo nelle cause che rinviano alla sezione disciplinare della Corte suprema polacca (sentenza del 15 luglio 2021, *Commissione europea/Repubblica di Polonia*, C-791/19) e all'Ispettorato giudiziario rumeno (sentenza del 18 maggio 2021, *Asociatia "Forumul Judecătorilor din România" e altri/Inspectia Judiciară e altri*, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19).

³³ Sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, LM, C-216/18 PPU, punto 67.

³⁴ A giugno 2022 sono state adottate diverse modifiche legislative.

di giustizia, la sezione disciplinare ha nel frattempo continuato a pronunciarsi sulle cause riguardanti i giudici, anche sospendendoli dalle loro funzioni. In [Romania](#) l'applicazione di sanzioni disciplinari e il ruolo dell'ispettorato giudiziario hanno continuato a suscitare preoccupazioni, anche se si prevede che i progetti di legge attualmente in preparazione riformeranno il regime disciplinare. Anche altri meccanismi di responsabilità richiedono garanzie. In [Croazia](#) hanno sollevato preoccupazioni le nuove leggi che impongono controlli di sicurezza periodici sui giudici e sui procuratori di Stato condotti dall'Agenzia nazionale per la sicurezza. In [Slovacchia](#) permangono preoccupazioni per quanto riguarda il regime di responsabilità penale dei giudici per "abuso di diritto". In [Slovenia](#) le norme che disciplinano le inchieste parlamentari non prevedono garanzie relative all'indipendenza dei giudici e dei procuratori di Stato³⁵.

Investire nella qualità e nell'efficienza della giustizia

Un sistema giudiziario efficiente gestisce il carico di lavoro e l'arretrato ed emette decisioni senza indebito ritardo. Sebbene vi siano molte differenze tra gli Stati membri e al loro interno, a seconda del tipo di procedimento (ad esempio civile e commerciale, penale, amministrativo) e dell'ordine degli organi giurisdizionali, l'eccessiva durata dei procedimenti e un imponente arretrato minano la fiducia dei cittadini e delle imprese nei sistemi giudiziari nazionali e nell'efficacia della lotta contro la corruzione (cfr. anche sezione 2.2). Risorse umane e finanziarie adeguate sono condizioni essenziali per la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari. Diversi Stati membri hanno riconosciuto quest'aspetto stanziando risorse aggiuntive per rafforzare la resilienza dei sistemi giudiziari nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza e investendo nella digitalizzazione della giustizia.

Investire nelle risorse umane e finanziarie e nella digitalizzazione del sistema giudiziario è essenziale per superare le più ampie sfide di efficienza che si pongono in diversi Stati membri. In [Croazia](#), a [Cipro](#), a [Malta](#) e in [Portogallo](#) sono in corso iniziative per superare le sfide di lunga data relative all'efficienza del sistema giudiziario, anche per quanto riguarda la durata dei procedimenti giudiziari. In [Italia](#) sono state adottate ampie riforme della giustizia civile e penale volte a migliorare la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario, compresi l'arretrato e la durata dei procedimenti. In [Grecia](#) è stata recentemente adottata la nuova normativa sull'organizzazione degli organi giurisdizionali e sullo status dei giudici per affrontare le problematiche relative all'efficienza e alla qualità della giustizia. In [Ungheria](#) è entrata in vigore una nuova legge sul risarcimento pecuniario in caso di ritardo nei procedimenti civili, che prevede un risarcimento in caso di violazione del diritto fondamentale a un procedimento civile che si concluda entro un termine ragionevole. In [Irlanda](#) è stato proposto un progetto di legge che istituisce un regime di risarcimento per i casi di eccessiva durata dei procedimenti giudiziari.

La resilienza a lungo termine del sistema giudiziario presuppone fra l'altro la preservazione dell'attrattiva delle professioni giudiziarie, anche attraverso una remunerazione adeguata, e la riduzione al minimo del numero di posti vacanti di giudice, procuratore e operatore giudiziario. In [Belgio](#) sono stati compiuti sforzi per aumentare le risorse destinate al sistema giudiziario. In [Germania](#) è stata annunciata una proroga del "patto per lo Stato di diritto" al fine di mettere risorse aggiuntive a disposizione per il sistema giudiziario e la digitalizzazione, ma permangono sfide a lungo termine per quanto riguarda le assunzioni e il livello retributivo dei giudici. In [Portogallo](#) e in [Francia](#) il governo sta adottando misure per colmare la carenza

³⁵ Le raccomandazioni riguardano HR, PT, RO, SI, SK. Per quanto riguarda la Polonia, il regime disciplinare dei giudici è stato oggetto di procedure di infrazione. Un traguardo pertinente è inserito nel piano nazionale per la ripresa e la resilienza.

di risorse umane assegnate al sistema giudiziario, anche se permangono difficoltà. In [Slovenia](#) il governo ha ridotto, senza consultare le autorità giudiziarie, il bilancio precedentemente concordato per gli organi giurisdizionali, il consiglio di giustizia e la procura di Stato; il consiglio di giustizia ha avviato procedure per il controllo di costituzionalità delle retribuzioni dei giudici. In [Danimarca](#) la limitata spesa per il sistema giudiziario in percentuale del PIL e il ridotto numero di giudici continuano a rappresentare una sfida a lungo termine, in particolare nell'ottica della trattazione efficiente delle cause³⁶.

In molti Stati membri proseguono le iniziative volte a migliorare la digitalizzazione della giustizia, spesso attingendo all'esperienza della pandemia di COVID-19. È importante che gli strumenti digitali siano efficaci nella pratica. In [Belgio](#), in [Bulgaria](#) e a [Malta](#) permangono difficoltà, ma miglioramenti sono previsti nei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza. In [Italia](#) la digitalizzazione progredisce negli organi giurisdizionali civili, mentre permangono difficoltà negli organi giurisdizionali penali e nelle procure. Tra gli Stati membri che portano avanti progetti per migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione della giustizia figurano [Svezia](#), [Paesi Bassi](#), [Lettonia](#), [Portogallo](#), [Estonia](#), [Danimarca](#), [Austria](#), [Romania](#), [Slovenia](#), [Spagna](#) e [Finlandia](#)³⁷.

Gli avvocati sono attori fondamentali dei sistemi giudiziari basati sullo Stato di diritto

Gli avvocati e le loro associazioni professionali svolgono un ruolo fondamentale nel rafforzamento dello Stato di diritto e nel garantire la tutela dei diritti fondamentali, compreso il diritto a un processo equo. Alcuni Stati membri hanno adottato misure volte ad agevolare l'accesso a un avvocato. In [Lettonia](#) la Corte suprema ha affermato che la partecipazione degli avvocati ai procedimenti giudiziari è essenziale per garantire il diritto a un processo equo e si è pronunciata a favore del diritto degli avvocati di accedere alle informazioni per esercitare le loro funzioni. In [Lussemburgo](#) il ministero della Giustizia e l'ordine degli avvocati hanno elaborato congiuntamente una normativa volta a migliorare l'accessibilità del patrocinio a spese dello Stato. In [Lituania](#) è in fase di preparazione una riforma del sistema di patrocinio a spese dello Stato. In [Irlanda](#) continuano a destare preoccupazione gli elevati costi del contenzioso e le carenze del sistema di patrocinio a spese dello Stato; sono comunque in corso iniziative per affrontare tali problematiche³⁸.

Un elemento essenziale della libertà di esercizio delle professioni legali è il rispetto della riservatezza del rapporto con il cliente. Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa affermano a chiare lettere che qualsiasi eccezione al principio della segretezza deve essere compatibile con i principi dello Stato di diritto. In [Lituania](#) sono pendenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo questioni relative al rispetto del segreto professionale degli avvocati.

2.2 Disciplina anticorruzione

La corruzione nuoce allo Stato di diritto e alla fiducia dei cittadini e delle imprese nelle istituzioni pubbliche. Un approccio globale alla lotta contro la corruzione deve basarsi su una combinazione di misure preventive e repressive. Ciò richiede un solido quadro giuridico e istituzionale, una capacità amministrativa e giudiziaria sufficiente e la volontà politica di far rispettare le norme, anche tramite indagini e azioni penali efficaci. Per quanto riguarda la prevenzione, sono misure affidabili ed efficaci in materia di integrità la prevenzione e la risoluzione dei conflitti di interessi, la garanzia della trasparenza dei sistemi di lobbying e

³⁶ Le raccomandazioni riguardano BE, DK, DE, FR, MT.

³⁷ Le raccomandazioni riguardano FR, IT, NL, FI.

³⁸ Le raccomandazioni riguardano IE, LT, LU.

di dichiarazione della situazione patrimoniale e degli interessi, un'effettiva protezione degli informatori e la trasparenza del finanziamento dei partiti politici.

Percezione della corruzione nell'UE

I risultati dell'indice di percezione della corruzione (*Corruption Perceptions Index*, CPI)³⁹ mostrano che dieci Stati membri sono tra i primi venti paesi considerati meno corrotti al mondo, mentre il punteggio medio dell'UE è globalmente buono e in miglioramento rispetto allo scorso anno⁴⁰. Alcuni Stati membri hanno migliorato la posizione rispetto agli anni precedenti, mentre altri continuano a registrare punteggi significativamente inferiori a quelli degli altri Stati membri dell'UE.

Dalle indagini Eurobarometro 2022 sulla corruzione⁴¹ risulta che questa continua a essere una grave fonte di preoccupazione per cittadini e imprese dell'Unione nell'UE. Quasi sette europei su dieci (il 68 %) ritengono che la corruzione sia diffusa nel loro paese e più di quattro europei su dieci (il 41 %) ritengono che il livello di corruzione sia aumentato nel loro paese. D'altra parte, solo il 31 % degli intervistati ritiene che gli sforzi del loro governo per combattere la corruzione siano efficaci. Inoltre più di sei imprese europee su dieci (il 63 %) ritengono che il problema della corruzione sia diffuso nel loro paese e la maggioranza delle imprese (il 51 %) ritiene improbabile che persone o imprese corrotte nel loro paese vengano individuate o denunciate alla polizia o alla procura.

Strategie nazionali anticorruzione e relativa attuazione

Il diritto internazionale impone agli Stati membri di mantenere politiche anticorruzione efficaci e coordinate⁴². Il modo più comune per agevolare tale processo consiste nell'elaborare e attuare una strategia nazionale anticorruzione⁴³. Sebbene la loro esistenza non sia di per sé un obbligo, tali strategie sono importanti affinché gli impegni politici si traducano in azioni concrete, affinché le lacune legislative o istituzionali siano colmate in modo coerente, globale e coordinato e ai fini dell'adattamento delle attività anticorruzione a un panorama in evoluzione⁴⁴. Quasi tutti gli Stati membri dispongono attualmente di strategie nazionali anticorruzione, che valutano e rivedono periodicamente. Dal luglio 2021 [Croazia](#), [Romania](#), [Grecia](#), [Lituania](#) e [Malta](#) hanno rivisto o adottato strategie e relativi piani d'azione, mentre

³⁹ Pubblicato annualmente da Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

⁴⁰ Come lo scorso anno, sei Stati membri (Danimarca, Finlandia, Svezia, Paesi Bassi, Lussemburgo e Germania) hanno un punteggio pari o superiore a 80/100 nell'indice e altri cinque (Austria, Estonia, Irlanda, Belgio e Francia) hanno un punteggio superiore a 72/100.

⁴¹ Speciale Eurobarometro 523 sulla corruzione (2022) e Flash Eurobarometro 507 sull'atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE (2022). I dati Eurobarometro sull'atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione sono aggiornati ogni due anni. I dati Eurobarometro sulla percezione della corruzione e sull'esperienza dei cittadini e delle imprese, comunicati l'anno scorso, sono aggiornati ogni due anni. I dati precedenti sono nell'indagine speciale Eurobarometro 502 (2020) e nel Flash Eurobarometro 482 (2019).

⁴² La convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) obbliga gli Stati parte, conformemente ai principi fondamentali dei rispettivi sistemi giuridici, a sviluppare e attuare o mantenere politiche anticorruzione efficaci e coordinate che promuovano la partecipazione della società e riflettano i principi dello Stato di diritto, della corretta gestione degli affari pubblici e della proprietà pubblica, dell'integrità, della trasparenza e della responsabilità. Tutti gli Stati membri e l'UE sono parti della convenzione.

⁴³ Cfr. anche "[The Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies](#)".

⁴⁴ Come indicato nella relazione dello scorso anno, obiettivi chiari e misurabili, risorse adeguate, sostegno specifico e monitoraggio dell'attuazione, valutazioni periodiche e responsabilità ben definite affidate a istituzioni specializzate e un forte coinvolgimento dei portatori di interessi pertinenti sono elementi importanti affinché tali strategie siano attuate in modo efficace e producano risultati tangibili (COM(2021) 700 final, pag. 11).

[Germania](#), [Cechia](#), [Italia](#) e [Lettonia](#) stanno attualmente rivedendo le rispettive strategie. Il processo di attuazione ha portato a importanti proposte di riforma in alcuni Stati membri. In [Portogallo](#) è stato adottato un pacchetto legislativo volto a combattere e prevenire la corruzione sia nel settore pubblico sia in quello privato; in [Finlandia](#) sono in corso revisioni della normativa anticorruzione nell'ambito del diritto penale⁴⁵.

Rafforzare la capacità delle istituzioni e il quadro giuridico per combattere la corruzione

Negli Stati membri vige una vasta normativa che mette a disposizione del sistema giudiziario penale strumenti per combattere la corruzione. Diversi Stati membri hanno continuato ad adoperarsi per colmare le lacune legislative e allineare i quadri esistenti alle norme internazionali anticorruzione⁴⁶ e al diritto dell'UE⁴⁷. La [Polonia](#) ha inasprito le sanzioni penali per corruzione nella vita pubblica e la [Grecia](#) ha rafforzato la definizione di corruzione attiva e passiva. In altri Stati membri sono in discussione riforme del diritto penale sostanziale o processuale. La [Finlandia](#) intende configurare come reato il traffico di influenza, mentre la [Slovacchia](#) mira ad ampliare la definizione di corruzione nel diritto nazionale. La [Germania](#) si è impegnata a rafforzare le sanzioni penali in caso di corruzione da parte di parlamentari. In altri Stati membri permangono lacune legislative specifiche. In [Svezia](#) le carenze nella definizione giuridica di corruzione internazionale hanno portato a un numero limitato di azioni penali e sentenze definitive⁴⁸.

La lotta alla corruzione si basa sia sulla vigenza di un solido quadro giuridico anticorruzione sia sulla sua attuazione effettiva. Per combattere efficacemente la corruzione è essenziale la capacità delle autorità di contrasto, delle procure e dei giudici di applicare le disposizioni di diritto penale anticorruzione. Questa capacità dipende dalle competenze e dall'autonomia degli organi responsabili, dalla loro specializzazione e capacità analitica e dalle risorse di cui dispongono. Anche l'accesso alle informazioni pertinenti e l'interconnessione dei registri sono fondamentali per consentire a tali autorità di svolgere indagini finanziarie complesse. Il buon esito delle indagini e delle azioni penali anticorruzione si basa anche su una cooperazione efficiente tra le autorità di contrasto e altri servizi, quali le unità di informazione finanziaria e le autorità fiscali, di audit e garanti della concorrenza.

In alcuni Stati membri sono stati introdotti o sono in corso di valutazione cambiamenti strutturali e organizzativi al fine di aumentare la capacità delle autorità anticorruzione. In [Danimarca](#) è stata istituita una nuova unità investigativa nazionale per migliorare l'approccio ai reati gravi, compresi i casi complessi di corruzione. In [Bulgaria](#) sono previste riforme per ristrutturare la commissione anticorruzione, mentre sono state abolite le autorità giudiziarie specializzate. Allo stesso tempo le riforme devono dare priorità all'investigazione efficace dei casi di corruzione, in particolare se ad alto livello⁴⁹.

⁴⁵ Le raccomandazioni riguardano LV, LT, PT, SI, FI.

⁴⁶ Principalmente la convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione e la convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione; la convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali; e la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione.

⁴⁷ La normativa dell'UE che ha un importante impatto sull'agevolazione della lotta contro la corruzione comprende le norme sulla configurazione della corruzione come reato, il congelamento e la confisca dei beni, la tutela degli interessi finanziari dell'UE, le norme per proteggere gli informatori, le norme rivedute contro il riciclaggio di denaro, in particolare istituendo registri dei titolari effettivi delle società, e le ulteriori misure adottate per contribuire allo scambio di informazioni finanziarie e accelerare le indagini finanziarie.

⁴⁸ Le raccomandazioni riguardano FI, SE.

⁴⁹ Le raccomandazioni riguardano BG.

Molti Stati membri hanno adottato misure per aumentare la capacità delle procure responsabili della lotta contro la corruzione, ad esempio mediante risorse aggiuntive ([Irlanda](#), [Lettonia](#)) o attività di formazione supplementari ([Estonia](#), [Spagna](#)). Le procure di molti Stati membri riferiscono che le risorse limitate rappresentano un problema, talvolta aggravato da ulteriori carenze. In [Romania](#) i requisiti di anzianità sono considerati ostacoli all'assunzione di pubblici ministeri specializzati. In [Lussemburgo](#) e in [Portogallo](#) si è constatato che la carenza di risorse ha comportato ritardi nell'azione penale. In [Slovacchia](#) la presunta motivazione politica che avrebbe determinato la decisione di avviare indagini su casi di corruzione rischia di erodere la cooperazione tra le autorità di contrasto e l'efficacia della lotta contro la corruzione, nonché la fiducia dei cittadini nell'integrità delle istituzioni. In [Slovenia](#) sono state espresse preoccupazioni in merito all'autonomia operativa della polizia nelle indagini sulla corruzione⁵⁰.

Eliminare gli ostacoli alle indagini penali, all'azione penale e all'applicazione di sanzioni dissuasive nei casi di corruzione

Le carenze procedurali possono ostacolare gravemente le indagini e le azioni penali relative ai casi di corruzione e compromettere l'efficacia della lotta contro la corruzione. Tra gli esempi figurano l'eccessiva complessità o la scarsa chiarezza delle disposizioni sulla revoca delle immunità e termini di prescrizione brevi, che possono impedire la conclusione di casi complessi, in particolare se combinati con altri fattori che contribuiscono alla lunghezza dei procedimenti. Tali ostacoli possono essere particolarmente dannosi per i casi complessi di corruzione ad alto livello e possono generare un rischio di impunità, privando le iniziative anticorruzione dell'effetto deterrente.

Alcuni Stati membri hanno introdotto misure volte a ridurre gli ostacoli all'efficacia delle indagini e dell'azione penale. Le nuove misure adottate in [Portogallo](#) mirano ad aumentare l'efficacia del sistema giudiziario nella gestione dei casi di corruzione e ad accelerare le azioni penali, anche prorogando il termine di prescrizione per i reati di corruzione. In [Lituania](#) il quadro legislativo è stato modificato per consentire un uso più ampio degli strumenti digitali⁵¹.

Un'eccessiva durata dei procedimenti penali nei casi di corruzione può impedirne la conclusione tempestiva, ostacolando quindi la costituzione di una solida casistica di sentenze definitive. A [Malta](#), sebbene nel complesso siano state stanziati maggiori risorse per le indagini e l'azione penale, le indagini sui casi di corruzione ad alto livello continuano a protrarsi nel tempo. Non sono stati ancora conseguiti risultati in termini di sentenze definitive. Anche in [Cechia](#) sono stati segnalati ritardi nel perseguire i casi di corruzione ad alto livello. In [Spagna](#) la durata delle indagini e delle azioni penali in materia di corruzione continua a destare preoccupazione, in particolare per quanto riguarda i casi complessi di corruzione ad alto livello⁵².

In alcuni Stati membri il fatto che i membri del governo godano dell'immunità per i reati di corruzione è fonte di preoccupazione. La [Croazia](#) ha recentemente adottato modifiche volte a eliminare l'immunità dei membri del governo per i reati di corruzione. In [Polonia](#) preoccupano l'ampia portata delle immunità dei dirigenti di alto livello che sono anche parlamentari e le disposizioni che assicurano l'impunità ai funzionari pubblici che commettono il reato di abuso d'ufficio⁵³.

⁵⁰ Le raccomandazioni riguardano CY, IT, FR, LU, RO, SI, SK.

⁵¹ Nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza.

⁵² Le raccomandazioni riguardano CZ, ES, MT. Un traguardo relativo alla riduzione dell'arretrato e della durata dei procedimenti è incluso anche nel piano per la ripresa e la resilienza della Croazia.

⁵³ Le raccomandazioni riguardano PL.

Alcuni Stati membri continuano a consolidare la casistica di indagini, azioni penali e sanzioni nei casi di corruzione ad alto livello⁵⁴. In [Austria](#) le indagini sulla corruzione politica ad alto livello sono oggetto di un attento controllo, anche attraverso una commissione d'inchiesta parlamentare. In [Romania](#) l'efficacia delle indagini e delle sanzioni relative alla corruzione ad alto livello è ulteriormente migliorata, anche compiendo passi avanti in casi pendenti da anni per motivi procedurali. La [Francia](#) ha continuato a registrare risultati tangibili nei casi di corruzione ad alto livello, nonostante le difficoltà legate alla scarsità delle risorse e alle debolezze strutturali.

In altri Stati membri resta da stabilire una solida casistica relativa alla lotta ai casi di corruzione ad alto livello, anche attraverso indagini e azioni penali efficienti e l'applicazione di sanzioni dissuasive mediante condanne definitive. In [Bulgaria](#) manca ancora una solida casistica di condanne definitive nei casi di corruzione ad alto livello. In [Grecia](#) è stato portato avanti un numero limitato di azioni penali su casi di corruzione, ma restano da definire i progressi compiuti in termini di decisioni definitive. In [Ungheria](#) sono stati aperti alcuni nuovi fascicoli per casi di corruzione ad alto livello, tuttavia continua a destare grave preoccupazione la mancanza di una solida casistica di indagini, azioni penali e sentenze definitive relative alle accuse di corruzione riguardanti funzionari di alto livello e la loro cerchia ristretta⁵⁵.

Rafforzare il quadro per la prevenzione della corruzione e per l'integrità

Quadri di governance e di integrità trasparenti e responsabili sono fondamentali per prevenire la corruzione a tutti i livelli della pubblica amministrazione e del governo. Nell'ultimo anno gli Stati membri hanno continuato ad adottare misure per rafforzare i quadri giuridici per la prevenzione della corruzione e per l'integrità, anche tramite l'aggiornamento delle norme etiche, una migliore applicazione o revisione delle norme in materia di dichiarazione della situazione patrimoniale e degli interessi, incompatibilità e conflitti di interesse, il rafforzamento dei meccanismi di controllo interno e la regolamentazione delle attività di lobbying e delle "porte girevoli".

Promuovere l'integrità nella vita pubblica e impedire i conflitti di interessi

I conflitti di interessi sorgono quando un funzionario pubblico ha un interesse privato o professionale che potrebbe interferire con l'esercizio imparziale e obiettivo delle sue funzioni⁵⁶. Per prevenire tali conflitti di interessi, la maggior parte degli Stati membri dispone di misure riguardanti un'ampia gamma di funzionari pubblici nominati ed eletti. In diversi Stati membri sono state riscontrate problematiche e alcuni stanno adottando misure per rafforzare i rispettivi quadri giuridici. In [Spagna](#) l'Ufficio dei conflitti di interesse ha rafforzato il proprio ruolo offrendo ai funzionari pubblici orientamenti etici e attività di formazione. In [Slovacchia](#) sono in corso dibattiti per istituire un Ufficio per la tutela dell'interesse pubblico, che sarebbe responsabile di vigilare sull'attuazione delle nuove norme in materia di conflitto di interessi. A [Malta](#) sono state aggiornate le norme in materia di integrità nel pubblico impiego, anche all'interno della polizia. Nei [Paesi Bassi](#) sono in corso attività relative al quadro giuridico per l'integrità della polizia che comprendono l'istituzione di nuove strutture. In [Romania](#) una maggiore attenzione all'integrità delle attività di contrasto ha portato a risultati positivi. La [Bulgaria](#) ha continuato a mettere in atto misure volte a migliorare l'integrità di settori specifici,

⁵⁴ Come è stato osservato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, la mancanza di statistiche uniformi, aggiornate e consolidate in tutti gli Stati membri rende difficile monitorare il successo comparato delle indagini e dell'azione penale per reati di corruzione. La valutazione si basa sui dati forniti dagli Stati membri.

⁵⁵ Le raccomandazioni riguardano BG, EL, HU.

⁵⁶ Consiglio d'Europa, Raccomandazione Rec(2000)10 sul codice di condotta per i funzionari pubblici.

tra cui la polizia e la magistratura. In [Irlanda](#) un'imminente riforma legislativa mira a rafforzare la commissione sugli standard nel pubblico impiego in modo da migliorare l'applicazione del quadro giuridico per l'integrità. In [Estonia](#) esistono orientamenti sui conflitti di interessi, che però non sono sottoposti a un meccanismo efficace di verifica e applicazione⁵⁷.

Gli alti funzionari della pubblica amministrazione e i parlamentari sono spesso vincolati a norme specifiche in materia di integrità. La maggior parte degli Stati membri dispone di codici di condotta e di norme sulla prevenzione dei conflitti di interessi e delle incompatibilità con altre attività. È importante che l'attuazione pratica di tali norme sia sottoposta a verifiche e valutazioni periodiche. Lo scorso anno si sono registrati sviluppi relativi, tra l'altro, a norme rafforzate sul lavoro e sulle attività extraparlamentari dei parlamentari, come la partecipazione a comitati o consigli di amministrazione di imprese in [Lussemburgo](#). In [Francia](#) la commissione etica dell'Assemblea nazionale si è adoperata a formulare pareri e verificare i rendiconti finanziari per individuare i conflitti di interessi. In alcuni Stati membri sono stati registrati o sono in corso miglioramenti. Nei [Paesi Bassi](#) è in fase preparazione un codice di condotta per i ministri e i sottosegretari di Stato. La [Finlandia](#) sta preparando una normativa per rafforzare le norme sui conflitti di interessi rispettivamente per i funzionari pubblici e per i ministri. In [Belgio](#) manca una politica di ampio respiro in materia di integrità riguardo ai ministri e ai membri del loro gabinetto così come ai parlamentari; i codici di condotta esistenti restano lacunosi. La [Cechia](#) non dispone di codici etici che disciplinino il quadro giuridico per l'integrità dei parlamentari. In [Italia](#) una proposta sul conflitto di interessi dei titolari di cariche politiche, compresi i parlamentari, è in sospenso da diversi anni in Parlamento⁵⁸.

- *Lobbismo e "porte girevoli"*

Il lobbismo è un atto legittimo di partecipazione politica⁵⁹, che deve tuttavia accompagnarsi di rigorosi obblighi in materia di trasparenza e integrità per garantire responsabilità e inclusività del processo decisionale⁶⁰ (cfr. anche sezione 2.4). Alcuni Stati membri hanno rivisto la disciplina per garantire maggiore trasparenza, mentre in altri non vigono ancora norme in merito oppure quelle che vigono sono perfettibili. [Cipro](#) ha adottato norme sulle attività di lobbying e registri accessibili al pubblico dei lobbisti e delle riunioni tenute. In [Germania](#) il nuovo registro delle lobby a livello federale è entrato in vigore nel 2022 ed è stata annunciata l'introduzione di un'"impronta legislativa".

In altri Stati membri ([Belgio](#), [Croazia](#), [Italia](#), [Spagna](#) e [Lettonia](#)) sono in corso discussioni su una nuova normativa in materia di attività di lobbying. In [Estonia](#) esistono orientamenti per le attività di lobbying e si sono svolte discussioni sulla trasparenza e l'integrità legislative per quanto riguarda le attività di lobbying. In [Austria](#) il gruppo di lavoro incaricato oltre due anni fa di proporre una riforma delle attività di lobbying non è stato ancora in grado di trovare un accordo. In [Francia](#) preoccupa la questione della coerenza nell'applicazione delle norme in materia di attività di lobbying a tutti i tipi di soggetti che le svolgono. In diversi Stati membri manca ancora una regolamentazione specifica in materia di attività di lobbying o quella che vige è perfettibile⁶¹.

⁵⁷ Le raccomandazioni riguardano BG, EE, IE, SK.

⁵⁸ Le raccomandazioni riguardano BE, CZ, NL.

⁵⁹ OCSE (2021), "Lobbying in the 21st Century".

⁶⁰ OCSE (2010), "Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying"; norme del Consiglio d'Europa sulla trasparenza delle attività di lobbying, raccomandazione CM/Rec(2017)2.

⁶¹ Le raccomandazioni riguardano BE, DK, DE, EE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, PL, RO, SK. Traguardi pertinenti sono inseriti anche nel piano per la ripresa e la resilienza della Cechia.

Un altro settore oggetto di controllo pubblico in molti Stati membri è la regolamentazione e l'applicazione delle norme sulla pratica cosiddetta delle "porte girevoli", ossia il passaggio di incarichi tra funzioni pubbliche e private. La [Croazia](#) ha prorogato da 12 a 18 mesi il periodo di incompatibilità per la nomina di funzionari pubblici a posti dirigenziali in società del settore in cui operavano. Nei [Paesi Bassi](#) il governo ha annunciato l'intenzione di introdurre restrizioni più rigorose dopo la cessazione dell'incarico. In diversi Stati membri le norme in materia di "porte girevoli" presentano lacune o carenze. In [Germania](#) le norme sulle restrizioni dopo la cessazione dell'incarico e sui periodi di incompatibilità rimangono frammentate e incoerenti tra le diverse funzioni. In [Svezia](#) le norme in materia di "porte girevoli" per le funzioni esecutive apicali nell'amministrazione pubblica hanno un ambito di applicazione complessivamente limitato; il governo ha avviato una valutazione del quadro attuale. In [Danimarca](#) non vigono norme in materia di "porte girevoli" per i ministri. In [Cechia](#) i periodi di incompatibilità per dipendenti pubblici e membri del governo restano limitati⁶².

- *Dichiarazione della situazione patrimoniale e dichiarazione degli interessi*

Le dichiarazioni della situazione patrimoniale e degli interessi dei funzionari pubblici sono funzionali alla trasparenza e rendicontabilità del settore pubblico al fine di promuovere l'integrità e prevenire la corruzione. In tutti gli Stati membri vigono norme che obbligano determinate categorie di dipendenti del settore pubblico a presentare una dichiarazione della situazione patrimoniale e una dichiarazione degli interessi. Tuttavia tali norme variano per portata, trasparenza e accessibilità delle informazioni divulgate, nonché per il livello e l'efficacia della verifica e dell'applicazione.

Se da un lato in alcuni Stati membri gli sforzi di riforma stanno progredendo, persistono problematiche da risolvere. In [Portogallo](#) sono stati ampliati e rafforzati gli obblighi di dichiarazione patrimoniale a carico dei titolari di cariche pubbliche politiche e di alto livello. Anche se l'organismo incaricato del monitoraggio e delle verifiche non è ancora operativo, ci si sta adoperando in tal senso. In [Romania](#) la presentazione elettronica delle dichiarazioni della situazione patrimoniale e degli interessi è obbligatoria da gennaio 2022, sebbene alcune difficoltà intralcino l'effettiva verifica dei dati trasmessi. In [Grecia](#) un numero elevato di funzionari pubblici presenta la dichiarazione patrimoniale, ma la veridicità di questa è verificata soltanto in percentuale limitata. In [Ungheria](#) permangono preoccupazioni per la mancanza di controlli sistematici e per l'insufficiente vigilanza sulle dichiarazioni patrimoniali. In [Belgio](#) la verifica e la trasparenza delle dichiarazioni restano fonte di preoccupazione, in quanto il contenuto delle dichiarazioni patrimoniali può essere valutato solo nell'ambito di un'indagine penale. In [Austria](#) i parlamentari non sono tenuti a presentare dichiarazioni relative a situazione patrimoniale, interessi, debiti e passività⁶³.

- *Protezione degli informatori*

Incoraggiare e proteggere coloro che denunciano illeciti è essenziale ai fini dell'individuazione e della prevenzione della corruzione, sia nel settore pubblico sia in quello privato. Nel quadro del recepimento della direttiva (UE) 2019/1937 sulla protezione degli informatori⁶⁴ alcuni Stati membri hanno adottato normative, mentre molti stanno ancora rivedendo la legislazione nazionale vigente o introducendo nuove norme e semplificando l'assetto istituzionale necessario per la gestione delle segnalazioni di illeciti.

⁶² Le raccomandazioni riguardano BE, DK, DE, IE, NL, SE.

⁶³ Le raccomandazioni riguardano CZ, IE, EL, CY, HU, PL, AT, PT, SK. Traguardi pertinenti sono inseriti anche nel piano per la ripresa e la resilienza della Croazia.

⁶⁴ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17).

Finanziamento dei partiti politici

Il finanziamento dei partiti politici è un settore che rappresenta un'importante fonte di rischio di corruzione; diversi Stati membri hanno adottato o stanno valutando riforme per aumentare la trasparenza e il controllo. In [Polonia](#) le norme sul finanziamento dei partiti politici sono state riviste al fine di aumentare la trasparenza. Nei [Paesi Bassi](#) proseguono le discussioni sulla protezione dei partiti politici dalle ingerenze straniere. In [Estonia](#) sono in fase di elaborazione progetti di legge volti ad aumentare i poteri del comitato di vigilanza finanziaria sui partiti politici. In [Austria](#) il parlamento sta adottando riforme per affrontare annose questioni relative al sistema attuale, anche per quanto riguarda i poteri della Corte dei conti. La [Danimarca](#) intende rivedere e modificare il sistema di finanziamento dei partiti politici, anche se non ha stabilito un calendario concreto. Sono presenti problematiche in altri Stati membri, come l'[Italia](#), in cui la pratica di convogliare donazioni ai partiti politici attraverso le fondazioni politiche ostacola l'assunzione pubblica di responsabilità a causa dell'assenza di un registro elettronico unico⁶⁵.

Programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori

I programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori generano rischi di corruzione e sollevano timori di sicurezza, riciclaggio di denaro e evasione fiscale⁶⁶. La Commissione ritiene che la concessione della cittadinanza dell'UE in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, senza alcun legame reale con lo Stato membro interessato, comprometta la cittadinanza europea nella sua essenza e rappresenti una violazione del diritto dell'UE⁶⁷. La Commissione ha invitato pertanto gli Stati membri ad abrogare i programmi di cittadinanza per investitori e ad adottare misure adeguate per affrontare i rischi dei programmi di soggiorno per investitori⁶⁸. La [Bulgaria](#) ha abrogato il programma di cittadinanza per investitori a marzo 2022. [Cipro](#) aveva già smesso di accogliere nuove domande a novembre 2020 e ha ora smesso anche di trattarle. Il 2 marzo 2022 [Malta](#) ha sospeso il programma per i cittadini russi e bielorusi; il programma continua però a essere operativo per i cittadini di altri paesi⁶⁹.

Contrastare l'impatto della pandemia sulla corruzione

La tendenza all'aumento dei rischi di corruzione legati alla COVID-19 si protrae dal 2020 e tra i settori a rischio continuano a figurare il rilascio di certificati di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 e l'acquisto di dispositivi medici di protezione. Il maggiore ricorso a procedure di gara accelerate e semplificate si è spesso tradotto in aggiudicazioni dirette o procedure di appalto non competitive. Per intercettare e prevenire la corruzione in tali procedure gli Stati membri hanno rafforzato la trasparenza e il monitoraggio. Le autorità responsabili di diversi Stati membri hanno svolto attività mirate di audit ([Austria](#), [Cechia](#), [Slovenia](#) e [Portogallo](#)) o di monitoraggio ([Lituania](#)). In [Belgio](#) la Corte dei conti ha messo a punto un quadro operativo speciale per aumentare la trasparenza per quanto riguarda le misure di sostegno pubblico.

⁶⁵ Le raccomandazioni riguardano DK, IT, AT.

⁶⁶ Relazione della Commissione sui "Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea", adottata il 23 gennaio 2019 (COM(2019) 12 final).

⁶⁷ La Commissione ha avviato procedure di infrazione in relazione ai programmi attuati da Cipro e Malta.

⁶⁸ Raccomandazione relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori, adottata il 28 marzo 2022 (C(2022) 2028). I programmi di soggiorno per investitori sono utilizzati in un totale di 19 Stati membri: Bulgaria, Cechia, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania e Slovacchia.

⁶⁹ La Commissione ha portato avanti la procedura di infrazione nei confronti di Malta.

2.3 Pluralismo dei media e libertà dei media

Media liberi e indipendenti sono i guardiani della democrazia. Un ambiente caratterizzato dal pluralismo e dalla libertà dei media è fondamentale per difendere lo Stato di diritto, chiamando chi detiene posizioni di potere e le istituzioni a rispondere del proprio operato. Le pressioni politiche o statali o il controllo sui media compromettono sia la libertà di parola e di espressione sia la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni. Anche il conflitto di interessi e un mercato ad alta concentrazione dominato da pochi operatori potrebbero compromettere la libertà dei media. Nell'UE gli Stati membri hanno l'obbligo positivo di garantire un ambiente favorevole al lavoro dei giornalisti, di proteggerne l'incolumità e di promuovere la libertà e il pluralismo dei media. Le problematiche in questo settore individuate dalle precedenti relazioni sullo Stato di diritto hanno portato a diverse recenti iniziative dell'UE, tra cui una raccomandazione sulla sicurezza dei giornalisti e un pacchetto di misure per affrontare la questione delle azioni legali abusive contro la partecipazione pubblica.

Osservatorio del pluralismo dei media

L'Osservatorio del pluralismo dei media (*Media Pluralism Monitor*, MPM) valuta i rischi per la libertà e il pluralismo dei media in tutti gli Stati membri dell'UE, concentrandosi su quattro ambiti: protezione di base della libertà dei media, pluralità del mercato, indipendenza politica e inclusività sociale dei media⁷⁰. Dagli ultimi risultati dell'Osservatorio (MPM 2022) emerge che non si verificano cambiamenti di rilievo in questi ambiti dal 2021, nonostante la variazione di alcuni indicatori specifici all'interno di tali ambiti generali. L'indicatore relativo alla professione giornalistica e alla relativa protezione ha registrato un lieve deterioramento. Si è registrato un miglioramento dell'indicatore relativo alla trasparenza della proprietà dei media dopo che diversi Stati membri hanno attuato la normativa dell'UE in materia. La concentrazione dei mezzi di informazione continua a presentare un livello di rischio molto elevato in tutto il continente e non si sono registrati progressi in termini di indipendenza politica, che resta a medio rischio. Per la prima volta l'Osservatorio del pluralismo dei media ha introdotto una classifica generale degli Stati membri, raggruppandoli in cinque livelli di rischio: Bulgaria, Grecia, Ungheria, Malta, Polonia, Romania e Slovenia sono considerati paesi ad alto rischio.

Rafforzare il funzionamento indipendente delle autorità di regolamentazione dei media

Le autorità nazionali di regolamentazione dei media svolgono un ruolo importante nel preservare il pluralismo dei media. A tal fine devono godere di indipendenza funzionale ed effettiva, essere dotati di risorse sufficienti ed esercitare i poteri in modo imparziale e trasparente. In tutti gli Stati membri vige una normativa che stabilisce le competenze e l'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media. La direttiva sui servizi di media audiovisivi⁷¹, riveduta nel 2018, comprende un elenco di prescrizioni (indipendenza dal governo, imparzialità, trasparenza, responsabilità, risorse, nomina e destituzione e meccanismi di ricorso) che gli Stati membri devono rispettare per quanto riguarda le autorità di regolamentazione dei media. Dopo la pubblicazione della relazione sullo Stato di diritto 2021,

⁷⁰ L'Osservatorio del pluralismo dei media rappresenta una fonte importante per la relazione sullo Stato di diritto della Commissione. Si tratta di uno strumento scientifico e olistico per documentare lo stato di salute dei quadri giuridici in cui operano i media, che analizza le minacce per il pluralismo e la libertà dei media negli Stati membri e in alcuni paesi candidati. È cofinanziato dall'UE e dal 2013-2014 è compilato, in maniera indipendente e periodicamente, dal Centro per il pluralismo e la libertà dei media. La Commissione si è avvalsa anche di altre fonti, come l'indice della libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere e la piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti (cfr. indicazioni nei capitoli sui singoli paesi).

⁷¹ Direttiva (UE) 2018/1808 del 14 novembre 2018.

[Cipro](#), [Estonia](#), [Francia](#), [Paesi Bassi](#), [Slovacchia](#) e [Slovenia](#) hanno seguito altri Stati membri adottando disposizioni volte a rafforzare l'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media e/o ad ampliare le competenze delle autorità a nuovi settori. In altri Stati membri le riforme non sono ancora attuate.

In alcuni Stati membri, nonostante l'aggiornamento formale del quadro giuridico, permangono preoccupazioni circa la sua efficacia o l'indipendenza funzionale delle autorità di regolamentazione nella pratica. Alcune di queste preoccupazioni riguardano la possibile influenza politica indebita sul processo di nomina o sul funzionamento delle autorità di regolamentazione, mentre altre riguardano l'insufficienza delle risorse. In [Ungheria](#) sono presenti finanziamenti sufficienti e un quadro giuridico dettagliato per l'istituzione e il funzionamento dell'autorità per i media, di cui occorre tuttavia rafforzare l'indipendenza funzionale. In [Slovenia](#) persistono dubbi sul fatto che il nuovo quadro giuridico garantisca l'indipendenza dalle ingerenze politiche e continua a essere problematico dispiegare tutte le ampie competenze con le risorse a disposizione. In [Spagna](#) la nuova normativa attribuisce nuove competenze all'autorità di regolamentazione del settore audiovisivo, ma permangono preoccupazioni in merito alle risorse di cui dispone. In [Romania](#) persistono preoccupazioni circa il funzionamento e il bilancio del Consiglio nazionale dell'audiovisivo, in particolare in considerazione dei fondi necessari per migliorare i sistemi informatici⁷².

Miglioramenti e ostacoli relativi alla trasparenza della proprietà dei media

La trasparenza della proprietà dei media è collegata direttamente alla libertà e al pluralismo dei media, in particolare quando la proprietà comporta un controllo diretto o indiretto o un'influenza significativa sui contenuti pubblicati. Le informazioni sulla proprietà consentono agli utenti di giudicare in maniera più consapevole i contenuti. Le norme europee⁷³ incoraggiano gli Stati membri ad adottare misure specifiche in questo settore, come previsto anche dalla normativa dell'UE⁷⁴. Dopo l'ultima relazione [Croazia](#), [Cipro](#), [Estonia](#), [Grecia](#), [Polonia](#), [Portogallo](#) e [Spagna](#) hanno adottato nuove norme che rafforzano la trasparenza della proprietà dei media o migliorano la disponibilità pubblica delle informazioni in materia. In [Bulgaria](#) e [Slovacchia](#) sono all'esame leggi volte a migliorare la trasparenza della proprietà dei media. In [Lituania](#) sono state adottate misure concrete per migliorare la trasparenza ed è stato istituito uno specifico sistema di informazione dei produttori e dei divulgatori di informazioni pubbliche.

L'attuazione delle norme presenta particolari problematiche in alcuni Stati membri. In [Cechia](#) le norme volte a migliorare la trasparenza della titolarità effettiva dei mezzi di informazione introdotte nel 2021 devono ancora essere pienamente attuate e persistono preoccupazioni per quanto riguarda la mancanza di totale trasparenza della proprietà e il conflitto di interessi. Difficoltà relative alla trasparenza della proprietà dei media permangono nei [Paesi bassi](#) e in [Francia](#). In [Slovenia](#) persistono difficoltà nell'individuare l'assetto proprietario apicale di alcuni mezzi di informazione⁷⁵.

⁷² Le raccomandazioni riguardano ES, HU.

⁷³ Raccomandazione CM/Rec (2018)11 del comitato dei ministri agli Stati membri sul pluralismo dei media e la trasparenza della proprietà dei media.

⁷⁴ Direttiva 2010/13/UE del 10 marzo 2010, articolo 5, paragrafo 2, modificata dalla direttiva (UE) 2018/1808 del 14 novembre 2018. Obblighi generali (non settoriali) di trasparenza della titolarità effettiva sono previsti anche dalle direttive antiriciclaggio (direttiva (UE) 2018/843 del 30 maggio 2018 e direttiva (UE) 2015/849 del 20 maggio 2015).

⁷⁵ Le raccomandazioni riguardano CZ, FR.

Proteggere i media dalle pressioni e dalle influenze politiche

Le vulnerabilità e i rischi per lo Stato di diritto aumentano quando i media sono soggetti a pressioni e a influenze politiche, in particolare da parte delle autorità pubbliche e dei partiti al governo, con conseguente compromissione dell'indipendenza dei media. Si è constatata la notevole importanza sia di norme trasparenti ed eque sull'assegnazione della pubblicità statale sia di misure di salvaguardia per impedire la politicizzazione dei media del servizio pubblico. Un altro modo per esercitare pressione politica è collegato alla concessione di licenze.

- *Attenuare i rischi connessi alla mancanza di trasparenza e di equità nell'assegnazione della pubblicità statale*

La pubblicità statale comprende tutti gli impieghi del bilancio dello Stato, a tutti i livelli, o di società controllate dallo Stato al fine di realizzare pubblicità e campagne. È importante che le assegnazioni siano trasparenti e guidate da criteri equi per scongiurare il rischio che la pubblicità statale sia utilizzata come strumento di influenza politica e di leva finanziaria per favorire determinati mezzi di informazione. Permangono problemi in diversi Stati membri, ma gli sviluppi in alcuni altri hanno cercato di rispondere a preoccupazioni specifiche in merito alla trasparenza della pubblicità statale. In [Croazia](#) sono state adottate norme aggiornate in materia di trasparenza della pubblicità statale, seppur con un certo margine di miglioramento. Sebbene non sia previsto dalla normativa, [Malta](#) e [Cipro](#) hanno adottato orientamenti, la prima per definire norme per l'erogazione di materiale pubblicitario e promozionale governativo e la seconda per quanto riguarda le campagne pubblicitarie e di sensibilizzazione condotte dall'ufficio stampa e informazione del governo. In [Austria](#) il governo ha annunciato un processo di riflessione, viste le preoccupazioni circa l'elevata spesa per la pubblicità statale, l'equità e la trasparenza della sua assegnazione e l'influenza politica nel processo⁷⁶.

- *Salvaguardare l'indipendenza dei media del servizio pubblico*

Le norme sull'indipendenza della governance e sull'indipendenza editoriale dei media del servizio pubblico sono fondamentali per evitare ingerenze politiche in questo importante settore dell'informazione. Sebbene il finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione e i finanziamenti concessi agli organismi di radiodiffusione per l'adempimento di tale servizio pubblico restino una prerogativa di ciascuno Stato membro nella misura in cui tale finanziamento non incida indebitamente sugli scambi e sulla concorrenza nell'UE⁷⁷, vigono norme e principi guida europei in materia di indipendenza, quadro normativo e politico, finanziamento, nomine, responsabilità, gestione, trasparenza e apertura⁷⁸. Tutti gli Stati membri dispongono di sistemi legislativi e istituzionali per regolamentare i media del servizio pubblico e alcuni intendono rafforzare l'indipendenza dell'emittente di servizio pubblico. In [Bulgaria](#) si sta valutando una revisione della normativa volta a definire in modo più dettagliato il mandato di servizio pubblico e il relativo finanziamento. In [Romania](#) è in discussione una riforma della legge sulle società di radiodiffusione pubbliche volta ad aumentarne l'indipendenza e la professionalità nella gestione. In [Lussemburgo](#) è stato presentato al parlamento un progetto di legge volto a rafforzare l'indipendenza dei media del servizio pubblico. In alcuni Stati membri tuttavia le norme vigenti non garantiscono sufficiente indipendenza. Tra le questioni che destano preoccupazione figurano il rischio di politicizzazione delle nomine e delle destituzioni dei dirigenti e dei membri del consiglio di amministrazione in [Cechia](#), in [Slovacchia](#) e a [Cipro](#), l'indipendenza e la governance dei media del servizio pubblico a [Malta](#) e le sfide pratiche che si pongono con le norme vigenti per

⁷⁶ Le raccomandazioni riguardano BG, HR, HU, AT.

⁷⁷ Protocollo n. 29 sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁷⁸ [Raccomandazione CM/Rec\(2012\)1 del Consiglio d'Europa sulla governance dei media del servizio pubblico.](#)

limitare l'influenza politica in [Slovenia](#). In [Polonia](#) permangono preoccupazioni in merito all'indipendenza dei media del servizio pubblico, anche per quanto riguarda le garanzie per le nomine a cariche direttive. In [Grecia](#), sebbene i media del servizio pubblico siano disciplinati da un solido quadro giuridico, sussistono preoccupazioni per quanto riguarda la potenziale influenza politica nella nomina dei membri del consiglio di amministrazione. In [Ungheria](#) i media del servizio pubblico operano in un sistema istituzionale complesso in un contesto caratterizzato dalla preoccupazione per l'indipendenza editoriale⁷⁹.

- *Pressioni politiche e influenza sui media attraverso le restrizioni e decisioni in materia di licenze*

Sebbene la Convenzione europea dei diritti dell'uomo stabilisce espressamente che il diritto alla libertà di espressione non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese televisive e di radiodiffusione, l'esercizio di tale prerogativa deve tener conto della pluralità del panorama mediatico e basarsi su procedure e criteri oggettivi e trasparenti. In [Polonia](#) l'*extrema ratio* del veto presidenziale ha bloccato una proposta di modifiche legislative volte a vietare l'attribuzione della concessione di radiodiffusione a operatori controllati da persone registrate al di fuori del SEE. Tuttavia due emittenti televisive hanno dovuto affrontare un procedimento amministrativo particolarmente lungo per ottenere dall'autorità di regolamentazione la proroga della licenza⁸⁰.

Accesso alle informazioni come presupposto necessario per i media, la società civile e la fiducia dei cittadini

Il diritto di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche è fondamentale per consentire ai giornalisti di svolgere il loro lavoro nonché per la società civile e i cittadini in generale. Dopo la pubblicazione dell'ultima relazione sullo Stato di diritto è entrata in vigore nei [Paesi Bassi](#) una nuova normativa che amplia e sveltisce l'accesso alle informazioni pubbliche. In [Finlandia](#) si stanno adottando misure per riformare la legge sulla trasparenza delle attività del governo al fine di ampliare l'accesso ai documenti garantito dalla costituzione. In [Spagna](#) sono in corso lavori legislativi volti a rafforzare l'accesso alle informazioni attraverso una riforma della legge sui segreti ufficiali. In [Danimarca](#) sono in corso discussioni politiche per valutare la possibilità di eliminare alcune restrizioni al diritto di accesso alle informazioni. In altri Stati membri permangono preoccupazioni di ordine pratico o giuridico. In [Belgio](#) la recente normativa che introduce nuovi motivi di rifiuto e ritardi nel trattamento delle richieste di documenti pubblici potrebbe incidere sul diritto di accesso alle informazioni e ai documenti pubblici. In [Lituania](#) si teme che l'interpretazione delle norme in materia di protezione dei dati da parte delle autorità determini restrizioni all'accesso delle informazioni da parte dei giornalisti. In [Austria](#) permangono difficoltà per quanto riguarda la mancanza di un quadro giuridico completo e applicabile sull'accesso ai documenti e alle informazioni pubbliche, e i progetti di legge non hanno registrato progressi. A [Malta](#) i giornalisti continuano a scontrarsi ad ostacoli quando chiedono di accedere a informazioni detenute dalle autorità pubbliche. In [Ungheria](#) l'accesso alle informazioni pubbliche ha continuato a essere ostacolato a causa dello "stato di pericolo"⁸¹.

⁷⁹ Le raccomandazioni riguardano CZ, CY, HU, MT, PL, RO, SI, SK.

⁸⁰ Le raccomandazioni riguardano PL. È in corso una procedura di infrazione nei confronti dell'Ungheria.

⁸¹ Le raccomandazioni riguardano BE, DK, DE, EE, ES, LT, LU, MT, AT, FI.

Minacce contro la sicurezza dei giornalisti

I giornalisti continuano a dover far fronte a minacce e ostacoli nell'esercizio del loro lavoro, tra cui le aggressioni fisiche segnalate in diversi Stati membri. Nel 2021 sia la piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti sia la piattaforma per la mappatura della libertà dei media (Mapping Media Freedom) hanno individuato un aumento significativo delle segnalazioni⁸², che comprende anche un aumento degli attacchi online. Tra le violazioni figuravano molestie verbali, minacce legali, aggressioni fisiche, attentati alla proprietà privata, istigazione, campagne diffamatorie e censura. La raccomandazione della Commissione del 2021 sulla sicurezza dei giornalisti comprende misure relative a indagini e azioni penali efficaci e imparziali sui reati, meccanismi di risposta e sostegno indipendenti, accesso alle sedi e alle informazioni, sicurezza durante le manifestazioni, formazione e sicurezza online e responsabilizzazione digitale.

Alcuni Stati membri hanno adottato o rafforzato le misure vigenti per migliorare la sicurezza dei giornalisti. In [Francia](#) la normativa ha riconosciuto il ruolo dei giornalisti nelle manifestazioni e un comitato di collegamento tra il ministero dell'Interno e la stampa consente ora un dialogo permanente sulla sicurezza durante le proteste o le manifestazioni. Nei [Paesi Bassi](#) il governo ha continuato a potenziare, finanziare e sviluppare la piattaforma "PersVeilig" e a promuovere una stretta cooperazione tra procure, polizia e portatori di interessi del settore dei media. In [Germania](#), per affrontare la questione della sicurezza dei giornalisti durante le proteste, le autorità dei *Länder*, il Consiglio per la stampa e altri portatori di interessi del settore dei media stanno discutendo un aggiornamento dei principi di condotta esistenti per i media e la polizia. In [Grecia](#) sono state segnalate spesso minacce e aggressioni fisiche e il governo ha recentemente concordato un protocollo d'intesa sulla protezione dei giornalisti. In altri Stati membri sarebbero necessari sforzi più decisi per risolvere la situazione. In [Croazia](#) l'ambiente professionale in cui operano i giornalisti risente delle aggressioni verbali nei loro confronti, anche da parte di politici. In [Slovenia](#) sono fonte di crescente preoccupazione l'ambiente ostile, le molestie online e le minacce nei confronti dei giornalisti. In [Slovacchia](#) l'adozione delle proposte di legge sulla protezione dei giornalisti è stata rinviata⁸³.

Proseguono i procedimenti penali sui casi di omicidio di giornalisti nell'UE. A [Malta](#) il presunto mandante dell'omicidio della giornalista Daphne Caruana Galizia è stato accusato di complicità in omicidio e di associazione a delinquere; il procedimento penale è in corso. A luglio 2021 è stata pubblicata la relazione distinta dell'indagine pubblica sull'omicidio, in cui si constata che lo Stato e le sue emanazioni non avevano protetto adeguatamente la giornalista da rischi reali e immediati e non erano intervenuti per impedirne l'assassinio. Nella relazione è stata formulata una serie di raccomandazioni relative allo Stato di diritto, anche in merito al panorama mediatico nel paese. In [Slovacchia](#) è in corso il processo relativo all'omicidio di Jan Kuciak e della fidanzata Martina Kusnirova, mentre nei [Paesi Bassi](#) è iniziato il processo relativo all'omicidio del giornalista Peter R. de Vries. In [Grecia](#) le autorità indagano sull'omicidio del giornalista Giorgios Karaivaz avvenuto nell'aprile 2021.

⁸² La piattaforma del Consiglio d'Europa mostra un aumento del 42 % delle segnalazioni, mentre la piattaforma per la mappatura della libertà dei media ha registrato un aumento del 72 % negli Stati membri dell'UE tra il 2020 e il 2021; una percentuale considerevole delle segnalazioni del 2021 riguarda molestie e attacchi online durante le proteste legate alla COVID-19.

⁸³ Le raccomandazioni riguardano EL, HR, SI, SK.

Minacce legali e procedimenti giudiziari abusivi contro la partecipazione pubblica

Le azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (*Strategic lawsuits against public participation*, SLAPP) costituiscono una particolare forma di vessazione nei confronti di giornalisti e attivisti dei diritti impegnati nella partecipazione pubblica su questioni di interesse pubblico. Il fenomeno guadagna terreno nell'UE. Sono necessarie garanzie efficaci per evitare che tali molestie mettano a tacere i giornalisti e abbiano un effetto deterrente sulla libertà dei media e sulla libertà di espressione. La diffamazione è uno dei motivi più comuni su cui si basano le SLAPP nei confronti dei giornalisti.

Per far fronte alla minaccia delle SLAPP alcuni Stati membri hanno iniziato a discutere o valutare la possibilità di introdurre garanzie procedurali e/o stanno rivedendo le leggi in materia di diffamazione. In [Lituania](#) sono state preparate modifiche legislative per consentire l'archiviazione anticipata di tali casi e per rivedere la responsabilità penale per diffamazione. In [Irlanda](#) il ministero della Giustizia ha avviato un riesame in seguito al quale sono state formulate raccomandazioni in merito a un nuovo meccanismo contro le SLAPP per consentire l'archiviazione anticipata. A [Malta](#) il governo ha proposto modifiche legislative per riformare alcuni aspetti procedurali della legge in materia di diffamazione. In [Italia](#), sebbene le pene detentive per diffamazione siano state in gran parte abolite a seguito di una sentenza storica della Corte costituzionale del 2021, destano preoccupazione la crescente diffusione di casi di SLAPP e la combinazione di cause penale e civile per diffamazione. In [Slovacchia](#) sono ancora in sospeso modifiche volte a ridurre la pena per diffamazione. In [Croazia](#) il numero di casi di abuso del contenzioso nei confronti di giornalisti rimane elevato, minacciando l'esistenza dei piccoli mezzi di informazione locali e dei giornalisti indipendenti. Si continuano a constatare diversi esempi di tali azioni legali intentate contro giornalisti da politici o funzionari pubblici, giudici compresi. In [Polonia](#) la comunità dei mezzi di informazione continua a essere esposta a minacce derivanti da azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica, che sembrano essere dirette principalmente ai giornalisti che controllano l'operato del governo⁸⁴.

2.4 Altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri

In democrazia il bilanciamento dei poteri a livello istituzionale è parte integrante dello Stato di diritto. Mette a disposizione un sistema di controllo reciproco in base al quale ogni autorità statale esercita il potere sotto il controllo delle altre. Sebbene il modello di bilanciamento dei poteri possa variare da uno Stato membro all'altro in base alle rispettive tradizioni giuridiche e costituzionali, per garantire il rispetto dello Stato di diritto e delle norme democratiche occorre che tutti siano soggetti a un siffatto sistema. In una democrazia sana le organizzazioni della società civile e le autorità indipendenti quali gli organismi per la parità, il difensore civico e le istituzioni nazionali per i diritti umani sono elementi indispensabili del sistema di bilanciamento dei poteri, e qualsiasi tentativo atto a limitarne il margine operativo può rappresentare una minaccia per lo Stato di diritto.

Qualità e inclusività del processo legislativo

In linea con la tendenza rilevata nelle relazioni sullo Stato di diritto 2020 e 2021, alcuni Stati membri hanno continuato a migliorare la qualità del processo legislativo. Una migliore partecipazione dei portatori di interessi, anche per quanto riguarda le organizzazioni della società civile, può favorire la qualità della legislazione e la trasparenza del processo. La [Bulgaria](#) ha adottato nuove norme per migliorare il processo legislativo, mentre in [Spagna](#) sono in atto iniziative al fine di accrescere la partecipazione del pubblico alla definizione delle politiche. In [Estonia](#) le iniziative si concentrano sulla creazione di nuove piattaforme digitali

⁸⁴ Le raccomandazioni riguardano IE, HR, IT.

per la partecipazione dei cittadini al processo decisionale. La prassi delle consultazioni pubbliche a livello nazionale in [Francia](#) è stata ulteriormente rafforzata ed estesa ad altri settori, compreso il sistema giudiziario. In [Lussemburgo](#) è stato presentato un progetto di revisione costituzionale volto a introdurre un'iniziativa legislativa per i cittadini.

In alcuni Stati membri continua a destare preoccupazione la mancanza di un quadro formale per la consultazione dei portatori di interessi o l'applicazione insufficiente di tale quadro nella pratica. A [Cipro](#) e a [Malta](#) non esiste un processo formalizzato per le consultazioni pubbliche, il cui ruolo nella definizione delle politiche risulta limitato. In [Grecia](#) la consultazione pubblica sui progetti di legge è spesso organizzata troppo tardi perché il contributo delle organizzazioni della società civile e dei cittadini possa avere un impatto. In [Lussemburgo](#) e [Slovacchia](#) persistono preoccupazioni circa l'inclusività generale del processo legislativo. In [Lettonia](#) si registrano preoccupazioni per lo scarso coinvolgimento delle organizzazioni della società civile a livello locale. Nel piano per la ripresa e la resilienza la [Polonia](#) si è impegnata ad adottare misure che compongano un quadro normativo migliore e più stabile. In [Ungheria](#) la mancanza di consultazione pubblica e l'accelerazione del processo legislativo hanno diminuito ulteriormente la qualità del contesto normativo. In [Romania](#) permangono preoccupazioni circa la sistematicità con la quale si ricorre a decreti di emergenza del governo e le condizioni materiali delle consultazioni pubbliche, in particolare per quanto riguarda l'effettivo seguito dato alle proposte della società civile⁸⁵.

Insegnamenti tratti dal ricorso alle misure di emergenza e dalla pandemia di COVID-19

Di fronte alle sfide poste dalla recrudescenza della pandemia di COVID-19 nell'autunno e nell'inverno del 2021, alcuni Stati membri hanno continuato ad applicare lo stato di emergenza, mentre nella maggior parte tale regime e le relative restrizioni ai diritti fondamentali sono stati gradualmente revocati. Taluni Stati membri traggono ora insegnamenti da questa esperienza, in alcuni casi aggiornando il quadro giuridico per migliorare la preparazione alle crisi future. In [Portogallo](#) e [Svezia](#) strutture dedicate stanno esaminando in che modo istituire quadri giuridici permanenti per disciplinare circostanze eccezionali; riflessioni analoghe sono in corso anche nei [Paesi Bassi](#). In [Danimarca](#) il ricorso alla legge sulle epidemie adottata a febbraio 2021 è stato oggetto di un riesame da parte del governo e sottoposto a un'ampia consultazione dei portatori di interessi. In [Cechia](#), dopo l'annullamento in sede giudiziaria di varie misure di contrasto alla pandemia, il ministero della Salute ha condotto un audit del relativo processo di adozione. In [Francia](#) il Consiglio di Stato ha dedicato lo studio annuale del 2021 agli stati di emergenza e ha formulato proposte per una loro migliore definizione e organizzazione.

Il ricorso ai poteri di emergenza è proseguito anche al di fuori del contesto della pandemia di COVID-19, in relazione ad altre crisi. A seguito dell'invasione dell'Ucraina, l'[Ungheria](#) ha dichiarato un altro "stato di pericolo" in virtù delle disposizioni costituzionali modificate. Al confine tra Bielorussia e [Polonia](#), quest'ultima ha introdotto lo stato di emergenza suscitando tra i portatori di interessi preoccupazione per quanto riguarda la costituzionalità e la limitazione dei diritti fondamentali. Anche la [Lituania](#) ha dichiarato lo stato di emergenza in risposta alla strumentalizzazione della migrazione da parte della Bielorussia. Le restrizioni alle attività degli organismi di controllo e dei giornalisti hanno suscitato critiche e sono state gradualmente revocate.

⁸⁵ Le raccomandazioni riguardano EE, CY, LV, LU, PT, RO.

Ruolo delle Corti costituzionali nel sistema di bilanciamento dei poteri

Nel sistema di bilanciamento dei poteri le Corti costituzionali svolgono un ruolo centrale, che hanno mantenuto anche nel contesto della pandemia di COVID-19. Ne sono un esempio la [Francia](#), dove la Corte costituzionale ha stabilito i limiti dei poteri esecutivo e legislativo durante il regime di emergenza sanitaria, e la [Germania](#), la [Spagna](#) e l'[Italia](#), dove la Corte costituzionale ha esercitato il sindacato di costituzionalità sulle misure di emergenza adottate per contrastare la pandemia di COVID-19.

In vari paesi la Corte costituzionale ha esercitato il controllo anche in altri settori chiave, come quello delle elezioni. In [Portogallo](#) la Corte costituzionale è stata chiamata a rivedere le leggi elettorali. La nuova legislatura ha avuto inizio dopo tale revisione e la conseguente ripetizione della votazione. A [Cipro](#) sono in corso riflessioni di natura più strutturale e l'istituzione di una Corte costituzionale è ancora oggetto di discussione in parlamento.

In altri Stati membri alcune decisioni della Corte costituzionale hanno sollevato dubbi sul primato del diritto dell'UE. In [Romania](#) il governo ha assunto un chiaro impegno a favore del principio del primato del diritto dell'UE, ma permangono preoccupazioni per la contestazione di tale principio da parte della Corte costituzionale⁸⁶. In [Germania](#), a seguito dell'assunzione di impegni formali che riconoscono chiaramente il primato del diritto dell'UE da parte del governo tedesco, la Commissione ha chiuso la procedura di infrazione relativa a una sentenza della Corte costituzionale tedesca. In [Polonia](#) il Tribunale costituzionale ha contestato espressamente il primato del diritto dell'UE e ha ritenuto incostituzionali alcune disposizioni dei trattati dell'UE. La Commissione ha dunque provveduto ad avviare una procedura di infrazione nei confronti della [Polonia](#), tuttora in corso⁸⁷.

Istituzioni nazionali per i diritti umani, difensori civici, organismi per la parità e attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo

Le istituzioni nazionali per i diritti umani (*National Human Rights Institutions*, NHRI)⁸⁸, i difensori civici, gli organismi per la parità e altre autorità indipendenti hanno continuato a svolgere un ruolo nel sistema nazionale di bilanciamento dei poteri. In alcuni Stati membri lo status di tali autorità è stato rafforzato ulteriormente. In [Svezia](#) la nuova istituzione nazionale per i diritti umani è diventata operativa nel gennaio 2022. In [Portogallo](#) la struttura interna dell'Ufficio del difensore civico è stata riformata al fine di rispecchiarne meglio il mandato; in [Lettonia](#) sono state modificate le norme relative alla nomina del difensore civico. In [Belgio](#), nei suoi primi anni di attività, l'istituzione federale per i diritti umani ha formulato numerosi

⁸⁶ In due sentenze la Corte di giustizia ha stabilito che il rischio di sanzioni disciplinari non dovrebbe impedire ai giudici nazionali di disapplicare le decisioni della Corte costituzionale contrarie al diritto dell'UE (sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e altri*, nelle cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19) e che il diritto dell'UE osta a qualsiasi normativa o prassi nazionale che permetta di contestare un illecito disciplinare per il mancato rispetto di tali decisioni da parte dei giudici nazionali (sentenza della Corte di giustizia del 22 febbraio 2022, *RS*, nella causa C-430/21, punto 87). È importante osservare che la Corte suprema di cassazione e giustizia rumena ha emesso diverse sentenze che annullavano la giurisprudenza della Corte costituzionale relativa alla composizione dei collegi di giudici per dare applicazione alla sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2021, dando così precedenza al principio del primato del diritto dell'UE.

⁸⁷ Cfr. comunicato stampa IP/21/7070 della Commissione del 22 dicembre 2021. Cfr. sezione 3.2.

⁸⁸ I principi di Parigi delle Nazioni Unite, approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1993 (risoluzione A/RES/48/134), stabiliscono i criteri principali che sono tenute a soddisfare le NHRI. Queste istituzioni sono accreditate periodicamente dinanzi al sottocomitato per l'accreditamento dell'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

pareri e raccomandazioni. Dare seguito adeguato alle risultanze delle istituzioni indipendenti è un elemento importante per l'efficacia del sistema di bilanciamento dei poteri⁸⁹.

Per operare efficacemente, le NHRI, i difensori civili e gli organismi per la parità necessitano tuttavia di garanzie strutturali di indipendenza e di risorse sufficienti; alcuni di essi continuano a incontrare difficoltà. In [Polonia](#) il nuovo difensore civico, nominato a luglio 2021, continua a svolgere un ruolo fondamentale nella salvaguardia dello Stato di diritto, sebbene la scarsità delle risorse ne limiti la capacità di agire. In [Lituania](#) l'insufficienza delle risorse a disposizione dell'Ufficio dei difensori civili parlamentari per adempiere il suo mandato suscita preoccupazione e il nuovo progetto di legge è stato criticato in quanto potrebbe incidere negativamente sull'operato dell'Ufficio. In [Ungheria](#) permangono preoccupazioni per quanto riguarda l'indipendenza del commissario per i diritti fondamentali a seguito dell'integrazione dell'autorità per la parità di trattamento nell'Ufficio del commissario; a marzo 2022 il sottocomitato delle Nazioni Unite per l'accreditamento dell'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani ha mantenuto la raccomandazione di declassare allo status "B" l'istituzione nazionale ungherese per i diritti umani. In [Croazia](#) si registrano problematiche per quel che riguarda il seguito dato alle raccomandazioni del difensore civico e il relativo monitoraggio, così come l'accesso alle informazioni. Ad oggi manca ancora in alcuni Stati membri una NHRI in linea con i principi di Parigi delle Nazioni Unite. L'[Italia](#), [Malta](#) e la [Romania](#) hanno avviato il processo, ma in [Cechia](#)⁹⁰ non esistono piani al riguardo.

Anche la casistica dell'attuazione delle principali sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) costituisce un indicatore importante per il funzionamento dello Stato di diritto in un paese. I capitoli sui singoli paesi includono pertanto, per la prima volta, indicatori sistematici sull'attuazione delle sentenze della CEDU da parte di tutti gli Stati membri⁹¹. Sebbene i risultati differiscano da uno Stato membro all'altro, nel complesso non è stato eseguito circa il 40 % delle principali sentenze che riguardano Stati membri dell'UE emesse dalla CEDU negli ultimi dieci anni⁹².

Bilanciamento dei poteri a livello nazionale in relazione all'uso di software spia

A luglio 2021 Amnesty International e un gruppo di giornalisti investigativi hanno scoperto che diversi governi nel mondo avevano attivato un software spia particolarmente invasivo, noto come "Pegasus". Tra gli obiettivi presi di mira nell'UE figuravano giornalisti, avvocati, politici nazionali e deputati al Parlamento europeo. Nel corso dello scorso anno il tema ha gradualmente acquisito importanza⁹³: sebbene riguardi la sicurezza nazionale, si ravvisa la necessità di un bilanciamento dei poteri a livello nazionale per assicurare la presenza di garanzie e il rispetto dei diritti fondamentali. In [Ungheria](#) si sono concluse le indagini sul presunto uso del software di sorveglianza Pegasus nei confronti di avvocati e giornalisti, mentre sussistono preoccupazioni circa l'assenza di un controllo giudiziario effettivo per quanto riguarda il ricorso a misure di sorveglianza segreta al di fuori dei procedimenti penali. In [Polonia](#), nonostante le accuse relative all'uso di Pegasus e di software spia di sorveglianza equivalenti, la procura non ha avviato alcuna indagine. In [Francia](#) la procura di Parigi ha avviato un'indagine penale sul presunto utilizzo di software spia di sorveglianza, in particolare

⁸⁹ Le raccomandazioni riguardano HR, NL, PL.

⁹⁰ Le raccomandazioni riguardano CZ, IT, LT, MT, PL, RO, SI.

⁹¹ La supervisione dell'adozione delle misure di esecuzione necessarie per una sentenza della CEDU spetta al comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

⁹² European Implementation Network e Democracy Reporting International, "Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law".

⁹³ Per contrastare l'uso del software spia di sorveglianza "Pegasus" e di altre tecnologie analoghe nell'UE, il Parlamento europeo ha istituito una commissione d'inchiesta specifica ("PEGA").

nei confronti dei giornalisti. In [Spagna](#) l'uso di Pegasus e di software spia di sorveglianza equivalenti è stato oggetto di un'indagine del difensore civico e di un procedimento giudiziario. Sebbene la competenza di garantire la sicurezza nazionale spetti agli Stati membri, questi devono applicare in tale ambito il pertinente diritto dell'UE, compresa la giurisprudenza della Corte di giustizia. Lo Stato di diritto impone di sottoporre il ricorso a siffatti strumenti da parte dei servizi di sicurezza degli Stati membri a un controllo sufficiente a garantire che ciò avvenga nel pieno rispetto del diritto dell'UE, compresi diritti fondamentali quali la protezione dei dati personali, la sicurezza dei giornalisti e la libertà di espressione. L'uso di strumenti di sorveglianza nelle indagini penali deve inoltre rispettare i diritti processuali, compresi i diritti dell'indagato o imputato. Per garantire il funzionamento, la cooperazione e il controllo reciproco degli organi statali è pertanto necessario un solido bilanciamento dei poteri a livello istituzionale in base al quale ogni autorità statale eserciti il potere sotto il controllo delle altre.

Organizzazioni della società civile quali attori essenziali per lo Stato di diritto

Le organizzazioni della società civile e gli attivisti dei diritti umani svolgono un ruolo indispensabile di vigilanza contro le violazioni dello Stato di diritto e contribuiscono attivamente a promuovere lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti fondamentali sul campo. Il diritto dell'UE⁹⁴, integrato dalle norme europee⁹⁵, stabilisce i requisiti fondamentali per permettere alle organizzazioni della società civile di operare senza subire indebite ingerenze. In seguito all'arrivo nell'UE di milioni di persone in fuga dall'aggressione militare russa, la società civile ha svolto un ruolo centrale nell'accoglierle nei rispettivi Stati membri e nel mettere a loro disposizione beni e servizi essenziali, sostegno psicologico e medico compreso.

In vari Stati membri sono in fase di adozione misure atte a migliorare la situazione delle organizzazioni della società civile. In [Bulgaria](#) è entrato in funzione il consiglio per lo sviluppo della società civile, istituito con l'obiettivo di assistere le organizzazioni della società civile. In [Romania](#), dove le organizzazioni della società civile si trovano ad affrontare difficoltà, si prevede comunque di semplificarne le procedure di registrazione. In [Svezia](#) sono in fase di revisione le norme quadro sul funzionamento e sul finanziamento delle organizzazioni della società civile. A [Malta](#) è stata data risposta alle preoccupazioni circa l'accesso ai finanziamenti da parte delle organizzazioni della società civile. Sebbene nella maggior parte degli Stati membri esista un contesto favorevole e propizio alla società civile e lo spazio della società civile continui a essere considerato "aperto"⁹⁶, in alcuni le organizzazioni della società civile continuano a scontrarsi ad ostacoli: procedure di registrazione onerose, difficoltà di accesso ai finanziamenti, normative restrittive e tutele inadeguate da attacchi e minacce, comprese SLAPP e campagne diffamatorie. In [Irlanda](#) permangono ostacoli giuridici al finanziamento della società civile; in [Germania](#) il regime di esenzione fiscale delle organizzazioni della società civile resta motivo di preoccupazione, sebbene si tratti di un tema che potrebbe essere affrontato nelle prossime riforme. In [Slovenia](#) la società civile è stata oggetto di narrazioni negative, mentre sono state affrontate le questioni legate ai finanziamenti e alle limitazioni alla libertà di riunione. In [Cechia](#) si registrano preoccupazioni in merito all'accesso delle organizzazioni della società civile ai finanziamenti pubblici, mentre in [Slovacchia](#) le organizzazioni che si occupano di questioni legate alla parità di genere e ai diritti delle persone LGBTIQ restano escluse dai regimi di sovvenzione pubblica. A [Cipro](#) il governo ha preso

⁹⁴ Sentenza del 18 giugno 2020, *Commissione/Ungheria*, C-78/18, EU:C:2020:476, punti 112 e 113.

⁹⁵ Cfr. in particolare la raccomandazione Rec(2007)14 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sullo status giuridico delle organizzazioni non governative in Europa.

⁹⁶ Secondo la valutazione assegnata dall'organizzazione non governativa CIVICUS. La classifica è effettuata in base a una scala di cinque categorie, definite come segue: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso. Rispetto al 2021 due Stati membri sono stati declassati da "aperto" a "ristretto" e uno da "ristretto" a "ostruito".

provvedimenti per assistere meglio la società civile e migliorare la comunicazione con le autorità pubbliche. In [Italia](#) le procedure di registrazione delle organizzazioni della società civile rimangono complesse. In [Grecia](#) alcuni requisiti di registrazione continuano a essere considerati sproporzionati, mentre è pendente dinanzi al Consiglio di Stato un riesame della legislazione vigente. In [Spagna](#) il parlamento sta lavorando alla riforma della legge sulla sicurezza dei cittadini a seguito delle preoccupazioni espresse al riguardo anche dalla società civile. In [Francia](#), sebbene siano state adottate nuove leggi per migliorare il contesto finanziario delle associazioni, vari portatori di interessi hanno espresso preoccupazione per l'impatto che la legge sui principi repubblicani avrà sullo spazio civico⁹⁷.

In alcuni Stati membri la capacità della società civile di operare con un potenziale effetto deterrente è stata ulteriormente compromessa da restrizioni sistematiche. In [Polonia](#) lo spazio civico si è deteriorato ulteriormente e i recenti progetti di legge potrebbero avere un ulteriore impatto negativo. In [Ungheria](#) la società civile indipendente continua a subire pressioni e le organizzazioni che rappresentano la comunità LGBTIQ denunciano di essere oggetto di campagne diffamatorie intraprese dal governo, mentre solleva interrogativi il ruolo dello Stato nel finanziamento della società civile⁹⁸.

3. SVILUPPI E INIZIATIVE A LIVELLO DI UE

3.1 Dialogo e seguito dato alla relazione sullo Stato di diritto

Dialogo interistituzionale

Il Consiglio ha mantenuto la prassi di organizzare il dialogo annuale sullo Stato di diritto sulla base della relazione sullo Stato di diritto. A settembre 2021 la presidenza del Consiglio ha organizzato una discussione orizzontale sugli sviluppi generali dello Stato di diritto in sede di Consiglio "Affari generali". A novembre 2021⁹⁹ e ad aprile 2022¹⁰⁰ quest'ultimo ha inoltre tenuto discussioni specifiche per paese, incentrate sui pertinenti sviluppi posti in evidenza nei capitoli sui singoli paesi della relazione sullo Stato di diritto. Discussioni mirate su questioni relative allo Stato di diritto si sono svolte anche in sede di Consiglio "Giustizia", in cui i ministri hanno proceduto, a dicembre 2021, a uno scambio di opinioni sull'impatto della pandemia di COVID-19 sul funzionamento degli organi giurisdizionali, mentre a marzo 2022 hanno discusso la questione dell'accesso a un difensore e dello Stato di diritto. Gli Stati membri hanno mostrato un chiaro interesse a condividere gli sviluppi e le migliori pratiche e a contribuire alla prevenzione dei problemi in maniera inclusiva e costruttiva.

Il Parlamento europeo ha continuato a tenere dibattiti sullo Stato di diritto. Dal luglio 2021 ha adottato diverse risoluzioni sullo Stato di diritto e su questioni più specifiche quali la libertà dei media e la società civile¹⁰¹. Ha adottato inoltre una risoluzione specifica sulla relazione

⁹⁷ Le raccomandazioni riguardano DE, IE, EL, SE.

⁹⁸ Le raccomandazioni riguardano HU, PL.

⁹⁹ La discussione si è concentrata sui principali sviluppi in Croazia, Italia, a Cipro, in Lettonia e Lituania.

¹⁰⁰ La discussione si è concentrata sui principali sviluppi in Lussemburgo, Ungheria, a Malta, nei Paesi Bassi e in Austria.

¹⁰¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2022 sullo Stato di diritto e le conseguenze della sentenza della CGUE (P9_TA(2022)0074); risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2022 sulla riduzione degli spazi per la società civile in Europa (P9_TA(2022)0056); risoluzione del Parlamento europeo del 16 dicembre 2021 sui diritti fondamentali e lo Stato di diritto in Slovenia, in particolare i ritardi nella nomina dei procuratori europei (P9_TA(2021)0512); risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2021 sull'impatto della criminalità organizzata sulle risorse proprie dell'UE e sull'uso improprio dei fondi dell'UE con particolare

sullo Stato di diritto 2021¹⁰², compiacendosi in particolare dell'impegno a includere raccomandazioni specifiche agli Stati membri. Nella risoluzione sono state ribadite le raccomandazioni formulate in precedenza, in particolare sulla necessità di individuare gli strumenti che possono essere utilizzati se non è posto rimedio alle carenze, nonché il sostegno del Parlamento a un accordo interistituzionale su un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali. La Commissione apprezza la collaborazione del Parlamento europeo e ha affermato chiaramente che la cooperazione interistituzionale svolge un ruolo centrale nel rafforzamento della capacità dell'UE di monitorare e preservare lo Stato di diritto. La decisione di includere raccomandazioni nella relazione del 2022 risponde altresì a un invito del Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo ha organizzato dibattiti specifici per paese, in particolare in seno al gruppo di monitoraggio della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali della propria commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE). Il gruppo di monitoraggio ha condotto missioni di monitoraggio a Malta e in Bulgaria, Slovacchia e Slovenia e ha tenuto discussioni sulle relative risultanze. Oltre a un dibattito sul primato del diritto dell'UE, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione in cui chiede di intraprendere ulteriori azioni per rispondere alle preoccupazioni relative allo Stato di diritto in Polonia e in Ungheria¹⁰³.

Anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE), attraverso il gruppo ad hoc Diritti fondamentali e Stato di diritto¹⁰⁴, e il Comitato delle regioni, attraverso la commissione Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni¹⁰⁵, hanno proseguito il dibattito sullo Stato di diritto a livello di UE. A novembre 2021 il CESE ha organizzato una conferenza incentrata sul contributo della società civile al meccanismo per lo Stato di diritto.

Dialogo con le autorità e i portatori di interessi negli Stati membri

La Commissione ha mantenuto attivo il dialogo a livello nazionale negli Stati membri. A seguito della relazione del 2021 si sono tenute riunioni bilaterali a livello sia politico che tecnico per discutere le riforme fondamentali. I parlamenti nazionali svolgono un ruolo fondamentale nel preservare lo Stato di diritto, sia nella loro funzione legislativa sia per il

attenzione alla gestione concorrente da una prospettiva di audit e di controllo (P9_TA(2021)0501); risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2021 sul tema "Rafforzare la democrazia e la libertà e il pluralismo dei media nell'UE: il ricorso indebito ad azioni nel quadro del diritto civile e penale per mettere a tacere i giornalisti, le ONG e la società civile" (P9_TA(2021)0451).

¹⁰² Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2022 sulla relazione sullo Stato di diritto 2021 della Commissione (P9_TA(2022)0212).

¹⁰³ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2022 sulle audizioni in corso a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, relative a Polonia e Ungheria (P9_TA(2022)0204). Dal 20 luglio 2021 il Parlamento europeo ha adottato in totale tre risoluzioni sullo Stato di diritto in Polonia e Ungheria: risoluzione del 21 ottobre 2021 sulla crisi dello Stato di diritto in Polonia e il primato del diritto dell'UE (P9_TA(2021)0439); risoluzione del 16 settembre 2021 sulla libertà dei media e l'ulteriore deterioramento dello Stato di diritto in Polonia (P9_TA(2021)0395); risoluzione dell'8 luglio 2021 sulle violazioni del diritto dell'UE e dei diritti dei cittadini LGBTIQ in Ungheria a seguito delle modifiche giuridiche adottate dal parlamento ungherese (P9_TA(2021)0362).

¹⁰⁴ Il gruppo ad hoc Diritti fondamentali e Stato di diritto (FRRL) è un organo orizzontale del CESE incaricato di offrire alle organizzazioni della società civile europee uno spazio per incontrarsi e condividere le valutazioni sulla situazione dei diritti fondamentali, della democrazia e dello Stato di diritto negli Stati membri.

¹⁰⁵ Tra le competenze della commissione CIVEX figurano gli affari costituzionali, la governance, il miglioramento della legislazione, la sussidiarietà e la proporzionalità.

controllo che esercitano sull'esecutivo; le discussioni che hanno dato seguito alla relazione del 2021 sono state un tema importante delle visite dei commissari presso i parlamenti nazionali¹⁰⁶.

La rete dei punti di contatto per lo Stato di diritto mette a disposizione un canale aperto per scambi regolari tra la Commissione e gli Stati membri. La rete ha continuato a riunirsi periodicamente per preparare la relazione annuale sullo Stato di diritto e si afferma sempre più come un forum per lo scambio di migliori pratiche e la condivisione di informazioni sulle riforme previste o in corso a livello nazionale.

La Commissione continuerà a rafforzare il dialogo con i portatori di interessi e le autorità degli Stati membri, concentrandosi anche sul seguito da dare alle raccomandazioni riportate nella presente relazione.

Dialogo con la società civile e sostegno alla società civile a livello di UE

Per la Commissione europea la società civile continua a essere un partner fondamentale nella preparazione della relazione annuale sullo Stato di diritto. Oltre all'elevato numero di contributi scritti trasmessi dalla società civile e alle riunioni svolte nell'ambito delle visite nei paesi, la Commissione ha anche organizzato riunioni orizzontali con alcune tra le più importanti reti di organizzazioni della società civile e altri interlocutori chiave¹⁰⁷. Tali reti hanno formulato raccomandazioni comuni sul processo di elaborazione della relazione sullo Stato di diritto¹⁰⁸. La società civile può altresì svolgere un ruolo importante nel seguito dato alla relazione, che la Commissione porterà avanti a livello nazionale di concerto con la società civile, in collaborazione con le rappresentanze della Commissione e l'Agenzia per i diritti fondamentali.

Con il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori la Commissione ha intensificato l'impegno per sostenere le organizzazioni della società civile, in particolare quelle più piccole e locali che sono soggette a vincoli particolari. Quasi un terzo del bilancio a disposizione del programma (che ammonta a 1,55 miliardi di EUR) è riservato specificamente alle organizzazioni della società civile, di cui almeno il 40 % deve essere destinato a organizzazioni della società civile locali e regionali. Oltre al finanziamento di progetti specifici, sono previste sovvenzioni per sostenere lo sviluppo delle capacità delle organizzazioni della società civile, finanziandone le spese operative e lo sviluppo.

La Commissione resta determinata a valutare in che modo coinvolgere maggiormente la società civile, le reti professionali e altri portatori di interessi nel dibattito sullo Stato di diritto a livello nazionale e dell'UE. Ciò vale sia per la preparazione della relazione che per il relativo seguito. Più in generale, e come seguito dato alla Conferenza sul futuro dell'Europa, la Commissione esaminerà in che modo ampliare la portata delle sue attività in materia di Stato di diritto per coinvolgere più direttamente i cittadini.

¹⁰⁶ Relazione annuale 2021 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali.

¹⁰⁷ Rete per i diritti umani e la democrazia, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani e Civil Society Europe.

¹⁰⁸ ["Civil society recommendations: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report", European Partnership for Democracy.](#)

3.2 Cooperazione internazionale

Lo Stato di diritto è un aspetto fondamentale dell'azione dell'UE al di là delle sue frontiere. Svolge un ruolo essenziale per l'azione dell'UE a livello mondiale, in cui la collaborazione con i partner per tutelare e promuovere i diritti umani e rafforzare le democrazie in tutto il mondo rappresenta una priorità. L'UE e i suoi Stati membri sono i maggiori sostenitori della democrazia a livello mondiale. L'invasione russa dell'Ucraina sottolinea la necessità di rafforzare gli interventi volti a promuovere e difendere i nostri valori, a dare l'esempio e a collaborare con i partner internazionali, ad esempio nell'Organizzazione delle Nazioni Unite e al Consiglio d'Europa. La Commissione e diversi Stati membri hanno contribuito agli impegni del vertice per la democrazia organizzato dal presidente degli Stati Uniti per promuovere i valori democratici a livello internazionale, e durante l'"anno di azione" si stanno adoperando per attuare tali impegni.

L'UE difende strenuamente i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto in tutto il mondo, come dimostra il suo piano d'azione per i diritti umani e la democrazia 2020-2024¹⁰⁹, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile¹¹⁰. Nel vicinato immediato, tra i requisiti fondamentali per l'adesione all'UE stabiliti nei "criteri di Copenaghen" figurano lo Stato di diritto, indispensabile per consentire ai paesi candidati e potenziali candidati di realizzare la prospettiva europea, e la metodologia di allargamento riveduta, che pone lo Stato di diritto al centro del processo di adesione. L'UE continuerà a seguire un approccio coerente nella cooperazione con i paesi candidati e potenziali candidati e con i paesi del vicinato, così come in tutte le azioni esterne, a livello bilaterale, regionale e multilaterale. L'Unione tratta regolarmente questioni relative allo Stato di diritto nei dialoghi sui diritti umani con i paesi partner e a livello multilaterale, in particolare in sede di Nazioni Unite.

Per preservare lo Stato di diritto a livello mondiale occorre, tra l'altro, rafforzare la cooperazione in materia con le organizzazioni internazionali e regionali¹¹¹. Lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti umani rimangono le priorità fondamentali della cooperazione tra l'UE e il Consiglio d'Europa¹¹². In tale contesto, l'UE ha rinnovato l'impegno di tutelare e promuovere l'indipendenza della società civile, tutelando nel contempo gli attivisti dei diritti umani e la libertà dei media. L'impegno dell'UE a rispettare, tutelare e adempiere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto in modo coerente e continuativo in tutti i settori della sua azione esterna e a sostenere il sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite quale pietra angolare della sua azione esterna è uno dei grandi principi ispiratori per la partecipazione dell'UE ai consessi delle Nazioni Unite. La Commissione proseguirà la stretta collaborazione con le organizzazioni internazionali, in particolare gli organismi principali del Consiglio d'Europa¹¹³, che rimangono partner importanti nella preparazione della relazione e nella difesa dello Stato di diritto in Europa.

La Commissione intende rafforzare ulteriormente questo elemento fondamentale nel lavoro sullo Stato di diritto, basandosi sulle strette relazioni che intrattiene con il Consiglio d'Europa e altri organismi internazionali.

¹⁰⁹ [Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024](#).

¹¹⁰ [Obiettivi di sviluppo sostenibile](#).

¹¹¹ Quali le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

¹¹² [Conclusioni del Consiglio sulle priorità dell'UE relative alla cooperazione con il Consiglio d'Europa nel periodo 2020-2022](#).

¹¹³ La Commissione di Venezia, il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) e la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

3.3 Azione dell'UE a sostegno dello Stato di diritto

La relazione annuale sullo Stato di diritto è un meccanismo preventivo volto a migliorare la situazione dello Stato di diritto in tutta l'UE, sensibilizzare sulle problematiche esistenti e favorire soluzioni tempestive per prevenire il deterioramento. Integra una serie di altri meccanismi e strumenti a livello di UE, ciascuno con il proprio scopo. La presente sezione contiene una panoramica di queste azioni e meccanismi.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha proseguito il consolidamento giurisprudenziale in materia di Stato di diritto e si è espressa su una serie di domande di pronuncia pregiudiziale presentate da organi giurisdizionali nazionali. In una sentenza del 6 ottobre 2021¹¹⁴ la Corte di giustizia ha chiarito i tre tipi di situazioni in cui un giudice nazionale di ultima istanza dinanzi al quale sia stata sollevata una questione di interpretazione del diritto dell'UE¹¹⁵ può astenersi dal sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale. In un'altra causa la Corte di giustizia ha stabilito che il diritto dell'Unione osta a che un giudice supremo nazionale dichiari illegittima una domanda di pronuncia pregiudiziale per il fatto che le questioni poste non sono rilevanti o necessarie¹¹⁶. La Corte di giustizia ha inoltre dichiarato che, in virtù del primato del diritto dell'UE, il rischio di sanzioni disciplinari non dovrebbe impedire ai giudici nazionali di disapplicare le decisioni di una Corte costituzionale contrarie al diritto dell'UE¹¹⁷.

La Corte di giustizia ha continuato a esaminare i casi di infrazione di cui la Commissione l'ha adita. Nei casi in cui le misure provvisorie della Corte di giustizia non sono state rispettate, la Commissione le ha chiesto di imporre sanzioni pecuniarie¹¹⁸. La Commissione ha continuato a esercitare il ruolo di custode dei trattati dell'UE avviando, se del caso, procedure di infrazione per trattare violazioni specifiche dello Stato di diritto¹¹⁹.

Per quanto riguarda [Polonia](#) e [Ungheria](#), prosegue in seno al Consiglio la procedura per la difesa dei valori comuni dell'UE di cui all'articolo 7 TUE. La procedura consente al Consiglio di constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori dell'Unione e di dare seguito a tali rischi. Il Consiglio ha ascoltato la [Polonia](#) a febbraio 2022 e l'[Ungheria](#) a

¹¹⁴ Sentenza del 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

¹¹⁵ La Corte aveva individuato le tre situazioni in cui i giudici nazionali di ultima istanza non sono tenuti a presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa *Cilfit* (sentenza del 6 ottobre 1982, *Cilfit e altri*, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335): i) la questione non è pertinente ai fini della soluzione della controversia; ii) la disposizione di diritto dell'Unione di cui è causa ha già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte; e iii) la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi. Per contro, se la questione di interpretazione del diritto dell'Unione non riguarda nessuna di tali situazioni, il giudice di ultima istanza è tenuto ad adire la Corte.

¹¹⁶ Sentenza del 23 novembre 2021, *IS*, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

¹¹⁷ Sentenza del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion* e altri, nelle cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19.

¹¹⁸ Il 27 ottobre 2021 la Corte di giustizia ha inflitto alla Polonia una penalità giornaliera d'importo pari a 1 milione di EUR fino a quando non fosse stata pienamente rispettata l'ordinanza contenente provvedimenti provvisori del 14 luglio 2021, riguardante in particolare il funzionamento della sezione disciplinare della Corte suprema polacca.

¹¹⁹ In particolare il 22 dicembre 2021 la Commissione ha deciso di avviare una procedura di infrazione nei confronti della Polonia a causa di gravi preoccupazioni riguardo al Tribunale costituzionale polacco e alla sua recente giurisprudenza che contestava la supremazia del diritto dell'UE.

maggio 2022 e ha fatto il punto della situazione generale per entrambi gli Stati membri a dicembre 2021¹²⁰.

Il rispetto dello Stato di diritto rimane un presupposto fondamentale per la corretta gestione dei fondi dell'UE. Il regolamento sulla condizionalità¹²¹ è inteso a tutelare la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto. La Commissione monitora la situazione in tutti gli Stati membri fin da quando il regolamento sulla condizionalità è divenuto applicabile, il 1° gennaio 2021, e ha adottato orientamenti sulla relativa applicazione¹²². Nelle sentenze del 16 febbraio 2022 la Corte di giustizia¹²³ ha confermato la conformità del regolamento ai trattati dell'UE. Ad aprile 2022 la Commissione ha avviato per la prima volta la procedura formale ai sensi del regolamento sulla condizionalità nei confronti dell'Ungheria¹²⁴.

Una disciplina collegata di protezione di vari fondi dell'UE è il regolamento recante disposizioni comuni¹²⁵, entrato in vigore il 1° luglio 2021. A norma del regolamento gli Stati membri sono tenuti a dotarsi, nell'ambito delle "condizioni abilitanti orizzontali", di meccanismi efficaci per garantire la conformità dei programmi sostenuti dai fondi e della loro attuazione ai diritti e ai principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali, compresi i diritti a un ricorso effettivo e a un equo processo dinanzi a un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Gli Stati membri devono provvedere a che la condizione abilitante orizzontale sia soddisfatta in fase di elaborazione del programma e durante l'intero periodo di programmazione.

Alcune questioni relative allo Stato di diritto, in particolare per quanto riguarda l'efficacia dei sistemi giudiziari, la lotta contro la corruzione e la qualità e l'inclusività del processo legislativo, rientrano altresì nell'ambito del semestre europeo nella misura in cui sono di rilevanza macroeconomica e hanno un impatto sul contesto imprenditoriale, sugli investimenti, sulla crescita economica e sull'occupazione. Per dare seguito a una serie di raccomandazioni specifiche per paese formulate nell'ambito del semestre mediante riforme e investimenti concreti in materia di Stato di diritto, la Commissione ha discusso e concordato con vari Stati membri traguardi concreti nel quadro dei piani nazionali per la ripresa previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, in seguito approvati formalmente del Consiglio.

Nel pacchetto di primavera del semestre europeo 2022 la Commissione ha proposto al Consiglio ulteriori raccomandazioni in materia di Stato di diritto per due Stati membri¹²⁶. Offre inoltre sostegno tecnico agli Stati membri, in particolare attraverso lo strumento di sostegno tecnico, per migliorare l'efficienza, la qualità e l'indipendenza della pubblica amministrazione e dei sistemi giudiziari. Continua a promuovere la riforma dell'ordinamento giudiziario

¹²⁰ Procedure ai sensi dell'articolo 7 TUE sono state avviate dalla Commissione nei confronti della Polonia nel 2017 e dal Parlamento europeo nei confronti dell'Ungheria nel 2018.

¹²¹ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020 (GU L 433I del 22.12.2020, pag. 1).

¹²² C(2022) 1382 final. Orientamenti sull'applicazione del regolamento relativo a un regime generale di condizionalità.

¹²³ Cfr. le cause C-156/21 e C-157/21. Il 16 febbraio 2022 la Corte di giustizia ha emesso le sentenze e ha respinto i ricorsi presentati da Polonia e Ungheria per l'annullamento del regolamento sulla condizionalità.

¹²⁴ Il 27 aprile 2022 la Commissione ha avviato per la prima volta la fase della procedura di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità.

¹²⁵ Regolamento (UE) 2021/1060 del 24 giugno 2021.

¹²⁶ [Semestre europeo 2022: pacchetto di primavera](#).

attraverso il quadro di valutazione UE della giustizia¹²⁷. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2022 comprende per la prima volta dati provenienti da indagini condotte sul modo in cui le imprese percepiscono l'efficacia della protezione degli investimenti nei diversi Stati membri¹²⁸. I risultati suggeriscono che la condotta amministrativa, la stabilità e la qualità del processo legislativo, l'efficacia degli organi giurisdizionali e la protezione della proprietà sono fattori chiave di importanza comparabile ai fini della fiducia nella protezione degli investimenti. Il semestre europeo e il quadro di valutazione della giustizia sono complementari alla relazione sullo Stato di diritto e, se del caso, la alimentano.

La libertà e il pluralismo dei media sono diventati un settore d'azione importante a livello di UE. Il piano d'azione per la democrazia europea e il piano d'azione per i media e l'audiovisivo, entrambi del 2020, hanno annunciato una serie di iniziative volte a sostenere e salvaguardare la libertà e il pluralismo dei media. A settembre 2021 la Commissione ha presentato agli Stati membri una raccomandazione sulla sicurezza dei giornalisti¹²⁹. Ad aprile 2022 ha adottato un pacchetto di misure per tutelare i giornalisti e le organizzazioni della società civile dall'abuso del contenzioso (SLAPP)¹³⁰. Sta inoltre preparando una legge europea sulla libertà dei media.

4. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

Lo Stato di diritto è fondamentale per garantire in tutta l'UE un contesto politico, economico e sociale che sia stabile, resiliente, equo e democratico. È essenziale per il buon funzionamento del mercato unico e per l'Unione nel suo complesso. Riflette altresì le aspirazioni e i valori degli europei, sanciti nell'articolo 2 del trattato. La Commissione è impegnata per la tutela e la promozione dello Stato di diritto in quanto garante dei trattati dell'UE e del primato del diritto dell'UE. Un'UE dinamica e lungimirante, in cui si realizza la transizione verso una società più verde, più digitale e più giusta dal punto di vista sociale, deve continuare a essere costruita su solide fondamenta. L'invasione russa dell'Ucraina ci ricorda le pressioni che gravano sui valori dell'UE a noi cari. La tutela dei cittadini e dei loro diritti implica la necessità di difendere lo Stato di diritto con determinazione e coerenza in tutta l'UE.

La relazione annuale sullo Stato di diritto è una parte importante dell'impegno volto a promuovere e salvaguardare lo Stato di diritto nell'UE, a livello sia nazionale che europeo. Basandosi su un dialogo e una cooperazione costanti con gli Stati membri, la relazione di quest'anno mostra che molti Stati membri hanno continuato a intraprendere importanti riforme in materia di Stato di diritto per affrontare le problematiche rilevate nelle edizioni precedenti. In alcuni Stati membri permangono tuttavia grandi preoccupazioni.

¹²⁷ Il quadro di valutazione UE della giustizia 2022 è stato pubblicato il 19 maggio 2022: [quadro di valutazione UE della giustizia](#).

¹²⁸ Grafici 54 e 55, quadro di valutazione UE della giustizia 2022.

¹²⁹ Raccomandazione della Commissione relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'*empowerment* dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea (C(2021) 6650 final del 16.9.2021).

¹³⁰ Proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica") (COM(2022) 177 final del 27.4.2022) e raccomandazione della Commissione sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica") (C(2022) 2428 del 27.4.2022).

Con questa terza edizione, la relazione sullo Stato di diritto e il successivo ciclo di discussioni con gli Stati membri, compresi i parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e il Consiglio, si attestano come esercizio consolidato. In linea con la natura preventiva della relazione, le raccomandazioni inserite quest'anno per la prima volta mirano a coadiuvare gli Stati membri nelle loro riforme. In alcuni casi le raccomandazioni indirizzano gli Stati membri verso l'adozione di misure atte a rispondere alle particolari preoccupazioni sollevate nella relazione.

La Commissione ha elaborato la presente relazione sulla base di un dialogo costante con gli Stati membri, pur mantenendo la piena responsabilità politica della valutazione e delle raccomandazioni formulate. La prossima edizione seguirà gli sviluppi e valuterà l'attuazione delle raccomandazioni.

Ora che inizia un nuovo ciclo annuale di dialogo sullo Stato di diritto, la Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo a continuare a tenere dibattiti generali e specifici per paese sulla base della presente relazione, approfittando anche dell'opportunità offerta dalle raccomandazioni per verificare ulteriormente lo stato concreto di attuazione. La Commissione accoglie con favore la tenuta di ulteriori dibattiti a livello nazionale, con la partecipazione dei parlamenti nazionali, della società civile e di altri attori fondamentali, ma anche a livello europeo, con un maggiore coinvolgimento dei cittadini. La Commissione invita gli Stati membri a fare efficacemente fronte alle sfide indicate nella relazione ed è pronta ad assisterli nell'impegno di attuare le raccomandazioni in essa riportate.