

dossier

XIX Legislatura

10 dicembre 2024

**Riunione interparlamentare
promossa dalla Commissione LIBE
del PE**

**“La situazione dello Stato di
diritto nell’Unione europea”**

Bruxelles, 12 dicembre 2024



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare promossa dalla
Commissione LIBE del PE

“La situazione dello Stato di diritto
nell’Unione europea”

Bruxelles, 12 dicembre 2024

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL’UNIONE EUROPEA

N. 100

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON L’UNIONE
EUROPEA

N. 55



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - ✉ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 100

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – affeuropei@senato.it



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 - cdrue@camera.it - ✉ [@CD_europa](https://www.instagram.com/CD_europa) - europa.camera.it.

Dossier n. 55

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

INTRODUZIONE.....	1
LA RELAZIONE SULLO STATO DI DIRITTO 2024	3
Natura della relazione annuale sullo Stato di diritto	3
Lo Stato di diritto negli orientamenti politici della nuova Commissione europea	4
Oggetto, metodologia e struttura della relazione 2024	5
Procedura di esame.....	8
La risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione sullo Stato di diritto 2024 della Commissione europea.....	10
La relazione sullo Stato di diritto 2024	10
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia 2024.....	11
Pesi e contrappesi come pilastro dello Stato di diritto - come le organizzazioni della società civile possono contribuire a questo pilastro dello Stato di diritto	30
IL PRINCIPIO DELLO STATO DI DIRITTO NELL'UNIONE EUROPEA.....	35
I principali strumenti di tutela per rispondere ad eventuali violazioni dello Stato di diritto nell'ordinamento europeo	36

THE SITUATION OF THE RULE OF LAW IN THE EU

THURSDAY,
12 DECEMBER 2024
09:30 - 12:30

ANTALL 4Q2
EUROPEAN PARLIAMENT
BRUSSELS



LIBE ICM

AGENDA

Interparliamentary
Committee Meeting

EUROPEAN PARLIAMENT - NATIONAL PARLIAMENTS



European Parliament

With the support of the Directorate
for Relations with National Parliaments

ORDER OF BUSINESS

Thursday, 12 December 2024

09:30-09:45 Opening and keynote speech by:

- **Javier ZARZALEJOS**, Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)

09:45-10:20 Session I - Exchange of views on the situation of the Rule of Law in 2024 - how to enhance Union Values in the Democracy Rule of Law and Fundamental Rights (DRF) mechanism

- **Michael McGRATH**, Commissioner for Democracy, Justice and the Rule of Law, European Commission
- **Claire BAZY MALAURIE**, President of the Venice Commission
- **Laurent PECH**, Academic expert
- **Michael FARRUGIA**, Member of the Maltese House of Representatives
- **Boris DITTRICH**, Member of the Dutch Senate

10:20-11:15 Question and Answer session

11:15-11:50 Session II - Checks and balances as pillars of the Rule of Law - how civil society organisations can contribute to this pillar of the Rule of Law

- **Gabriel TOGGENBURG**, Head of Human Rights Structures and Mechanisms Sector, European Union Agency for Fundamental Rights
- **Michael HAMILTON**, Legal Adviser, Amnesty International
- **Sylwia GREGORCZYK-ABRAM**, Co-Founder, Free Courts Civic Initiative
- **András LÉDERER**, Head of Advocacy, Hungarian Helsinki Committee
- **Andreas Arthur SPANRING**, Member of the Federal Council of Austria
- **Gabriela MORAWSKA-STANECKA**, Member of the Polish Senate

11:50-12:25 Question and Answer session

12:25-12:30 Closing remarks by LIBE Chair

12:30-13:30 Lunch

Organised with the support of the Directorate for Relations with national Parliaments.

The hearing can be followed online: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live>

INTRODUZIONE

La Riunione interparlamentare “La situazione dello Stato di diritto nell’UE”, promossa dalla Commissione libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha assunto cadenza annuale a partire dal 2021.

L’incontro si inserisce infatti nell’ambito di un ciclo annuale di monitoraggio sul rispetto dei valori dell’UE, indicati dall’articolo 2 del Trattato sull’UE; è intesa in particolare ad acquisire le valutazioni dei parlamenti nazionali in vista della preparazione della relazione e del progetto di risoluzione che la Commissione LIBE predispone in merito alla Relazione annuale sullo Stato di diritto presentata dalla Commissione europea.

La relazione e il relativo progetto di risoluzione sono poi sottoposti all’esame della plenaria del Parlamento europeo.

Il programma della riunione del 12 dicembre si articola in due sessioni dedicate rispettivamente a:

- uno scambio di opinioni sulla situazione dello Stato di diritto nel 2023: come rafforzare i valori dell’Unione nel meccanismo di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali;
- pesi e contrappesi come pilastri dello Stato di diritto: come le organizzazioni della società civile possono contribuire a questo pilastro.

LA RELAZIONE SULLO STATO DI DIRITTO 2024

Natura della relazione annuale sullo Stato di diritto

La relazione sullo Stato di diritto è presentata, con **cadenza annuale** a partire dal 2020, per effetto di un'**iniziativa** assunta dalla Commissione europea.

Non avendo una espressa **base giuridica**, è uno **strumento non produttivo di alcun effetto giuridico diretto**, che si inserisce nel contesto di un **ciclo annuale di monitoraggio sullo Stato di diritto**, quale base per la **discussione** e lo scambio di **migliori pratiche** con gli Stati membri e tra gli stessi.

La relazione, pertanto, **integra e non sostituisce** i meccanismi, generali o specifici, per la salvaguardia dello Stato di diritto previsti dai Trattati o dal diritto derivato che possono essere attivati in caso di violazioni puntuali del principio e delle disposizioni dei trattati (per una definizione del principio dello Stato di diritto e degli altri strumenti di salvaguardia si rinvia agli appositi paragrafi del presente dossier).

L'esigenza di introdurre nuovi strumenti per rafforzare il monitoraggio sul rispetto dello Stato di diritto per prevenire criticità che possano richiedere risposta formale (tramite procedure di infrazione o azioni ai sensi dell'articolo 7 del trattato sull'Unione europea) era stata prospettata dalla Commissione Juncker sul finire del proprio mandato con una [comunicazione](#) del 3 aprile 2019.

Negli [orientamenti politici](#) presentati al Parlamento europeo il 16 luglio 2019, in occasione della sua prima elezione, la Presidente von der Leyen si era espressa a favore di un ulteriore **meccanismo globale per il rispetto dello Stato di diritto**. Con una [comunicazione](#) presentata il giorno successivo, il 17 luglio 2019, è stato annunciato l'avvio di un **ciclo di esame dello Stato di diritto**, con l'istituzione di una **rete di punti di contatto nazionali negli Stati membri** per la condivisione di informazioni e migliori prassi e la **presentazione annuale di una relazione ad hoc**.

La [prima relazione](#) è stata pubblicata nel settembre 2020.

Il Parlamento europeo, con la [risoluzione](#) del 7 ottobre 2020, ha **per parte sua** sostenuto l'introduzione di un **ciclo di monitoraggio annuale** dei valori dell'UE, da disciplinare tramite un **accordo interistituzionale** (che tuttavia non è mai stato realizzato), nel cui contesto sono stati, tra l'altro, previsti profili di **coinvolgimento dei Parlamenti nazionali**.

In particolare, la risoluzione ha trovato attuazione nella parte in cui impegna il Parlamento europeo a organizzare, in cooperazione con i Parlamenti nazionali, un **dibattito interparlamentare** sui risultati della relazione annuale sui valori dell'Unione. A tal fine, il Parlamento europeo organizza ogni anno una **riunione interparlamentare con rappresentanti delle commissioni competenti** dei Parlamenti nazionali.

Lo Stato di diritto negli orientamenti politici della nuova Commissione europea

Negli [orientamenti politici](#) illustrati al Parlamento europeo il 18 luglio 2024, la Presidente Von der Leyen ha confermato la volontà di **continuare il rafforzamento dello Stato di diritto** attraverso il consolidamento della relazione sullo Stato di diritto, a cui sarà aggiunta una **dimensione legata al mercato unico**.

Saranno inoltre previsti la destinazione di finanziamenti dell'UE anche a misure nazionali in materia, come ad esempio nei settori della lotta alla corruzione e della protezione degli interessi finanziari dell'UE, un **collegamento** più stretto tra le **raccomandazioni** contenute nella relazione e il **sostegno finanziario**, nonché l'applicazione del **regime generale di condizionalità a tutti i fondi UE**.

Di tali iniziative sono stati incaricati **Michael McGrath** e **Henna Virkkunen**, rispettivamente commissario per la democrazia, la giustizia, lo Stato di diritto e la protezione dei consumatori, e vicepresidente esecutiva per la sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia.

In particolare, come specificato nelle [lettere di incarico](#) indirizzate dalla Presidente Von der Leyen a ciascun commissario, spetta al commissario **McGrath** guidare il lavoro di **consolidamento della relazione sullo Stato di diritto**, coordinare il lavoro di rendicontazione sui quattro pilastri su cui si basa la stessa e seguire l'**attuazione delle raccomandazioni** con gli Stati membri. Sarà inoltre suo compito dirigere i lavori per aggiungere una **dimensione di mercato unico** alla relazione sullo Stato di diritto e coordinare i lavori per garantire che altri **paesi dell'allargamento** entrino a far parte della relazione non appena saranno pronti. Il commissario McGrath dovrà tra l'altro sostenere gli sforzi per un'applicazione rafforzata del **meccanismo dell'articolo 7** (*vedi infra*) e lavorare a stretto contatto con Piotr Serafin, il Commissario UE per il Bilancio, la lotta alla frode e la pubblica amministrazione, affinché i finanziamenti dell'UE possano essere destinati alle misure nazionali di lotta alla corruzione e a proteggere gli interessi finanziari dell'UE.

Insieme alla Vicepresidente esecutiva per la sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia dovrà assicurare altresì che gli strumenti di finanziamento siano sempre attuati in modo pienamente coerente con il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. Lavorerà infatti per creare un legame più stretto tra le raccomandazioni contenute nella Relazione sullo Stato di diritto e il sostegno finanziario nel quadro del bilancio dell'UE. Con il futuro bilancio a lungo termine il regime generale di condizionalità si applicherà a tutti i fondi.

Si occuperà tra l'altro di promuovere una **cultura dello Stato di diritto** tra i cittadini europei, le autorità e il Consiglio, anche attraverso la comunicazione e la sensibilizzazione e collaborerà strettamente con il Consiglio d'Europa e con altre organizzazioni internazionali sulle questioni relative allo Stato di diritto. Infine è incaricato di portare avanti e concludere l'**adesione** dell'UE alla **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**.

La vicepresidente esecutiva **Virkkunen** contribuirà a rafforzare questo approccio allo Stato di diritto in settori quali l'indipendenza della magistratura, la lotta alla corruzione, la libertà dei media e altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri, assicurando al tempo stesso che vengano prese in considerazione le questioni del mercato unico che incidono sulla capacità delle imprese di crescere e fare affari oltre confine. Il tutto sempre garantendo che il rispetto dello Stato di diritto sia un imperativo per i fondi dell'UE.

Oggetto, metodologia e struttura della relazione 2024

La relazione annuale esamina il **rispetto del principio dello Stato di diritto** analizzando le sue declinazioni ed **evoluzioni**, sia **positive** che **negative**, verificatesi in tutti gli **Stati membri** in **quattro settori chiave**:

- il **sistema giudiziario** (tra l'altro riportando le risultanze dell'analisi comparativa dell'efficacia e indipendenza del potere giudiziario effettuata dalla Commissione europea nel "Quadro di valutazione della giustizia", [EU Justice scoreboard](#));
- il **quadro anticorruzione**;
- il **pluralismo** e la **libertà dei media**;
- altre questioni istituzionali relative al **sistema di bilanciamento dei poteri**.

Struttura

La relazione, secondo il modello consolidato, si articola in **due parti**:

- una **parte generale** dedicata alle tendenze trasversali, comprese eventuali vulnerabilità sistemiche, nonché alle buone pratiche più significative;
- **capitoli specifici** per ciascuno Stato membro, nei quali si approfondisce la situazione nei quattro settori citati.

A partire dal 2022, la relazione ha iniziato a includere **anche raccomandazioni mirate** a ciascuno Stato membro con particolare riguardo agli ambiti in cui la Commissione europea ritiene siano necessari miglioramenti o modifiche di disposizioni normative. Le raccomandazioni contengono **indicazioni puntuali e non vincolanti** ed accompagnano le altre **considerazioni e rilievi** che la Commissione formula all'interno della relazione.

La relazione del 2024 contiene per la prima volta anche **capitoli** relativi a **quattro paesi dell'allargamento** (Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia), che partecipano anche alla rete dell'UE dei punti di contatto per lo Stato di diritto, mostrando i **progressi compiuti nei rispettivi processi di adesione** e il loro **livello di preparazione in materia di Stato di diritto**. In futuro, anche secondo quanto riportato negli orientamenti politici del 18 luglio 2024 di cui *supra*, si prospetta un'estensione ad altri paesi dell'allargamento.

Metodologia

La relazione viene elaborata sulla base di un'ampia **varietà di fonti**, su **informazioni comparabili** e su un **dialogo aperto con gli Stati membri**.

- **Ambito del monitoraggio e fonti della valutazione:** tra le fonti della relazione sono inclusi i **contributi scritti ricevuti dagli Stati membri** e durante la **consultazione dei soggetti interessati**, le informazioni acquisite dai medesimi soggetti durante le **visite negli Stati membri nonché le informazioni prodotte dalle organizzazioni internazionali**. Tali elementi vengono utilizzati tenendo conto della loro **correttezza fattuale, completezza, qualità, affidabilità e pertinenza**, mentre gli **indicatori di percezione soggettiva** e le **indagini**, pur essendo un'utile fonte di informazioni, devono essere interpretati con cautela e con riferimento al contesto.

Con lo scopo di non attribuire agli Stati membri ulteriori ed eccessivi oneri amministrativi, la Commissione europea si avvale anche delle informazioni provenienti da **altri tipi di valutazioni effettuate nei settori che rientrano nell'ambito della relazione** sullo Stato di

diritto (ad esempio valutazioni provenienti dal **Gruppo di Stati contro la corruzione** (GRECO), dall'**OCSE**, dalla **Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione** (UNCAC), dalla **Commissione di Venezia**).

- **Standard per la valutazione**: le valutazioni vengono effettuate sulla base di **standard consolidati** ed in particolare in riferimento agli **obblighi previsti ai sensi del diritto dell'UE e della giurisprudenza della Corte di giustizia europea** (ad esempio, art. 2 [TUE](#), art. 19 TUE, art. 47 [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), art. 325 [TFUE](#)), a **norme del diritto derivato** (ad esempio, il diritto penale dell'UE, la [direttiva](#) sulla lotta contro la frode agli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, c.d. direttiva PIF, o la [direttiva](#) sui servizi di media audiovisivi, c.d. direttiva AVMSD), alla **giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo**, agli **standard del Consiglio d'Europa** (ad esempio, la [Raccomandazione](#) sui giudici, la [Raccomandazione](#) sul ruolo della pubblica accusa nel sistema di giustizia penale, la [Raccomandazione](#) del Comitato dei Ministri sulla *governance* dei media del servizio pubblico). Al fine di individuare potenziali rischi o debolezze la Commissione fa riferimento anche agli standard contenuti nella [Rule of Law Check List](#) redatta dalla Commissione di Venezia per valutare il grado di conformità al principio dello Stato di diritto nell'ordinamento di un determinato Stato membro.
- **Tipo di valutazione**: la relazione effettua una descrizione e **una sintesi degli sviluppi del quadro giuridico e istituzionale** pertinente a ciascun pilastro, soffermandosi sia sulle **sfide** che sugli aspetti positivi e le **buone pratiche** e proponendosi di valutare qualitativamente tutti gli Stati membri nel rispetto del **principio di uguaglianza**.
- **Coinvolgimento degli Stati membri**: affinché il monitoraggio venga effettuato in stretta collaborazione con gli Stati membri, sono previste diverse forme di coinvolgimento degli stessi. In particolare il dialogo tra la Commissione europea e le autorità nazionali è facilitato dalla [rete dei punti di contatto nazionali](#) che si riunisce a Bruxelles o in videoconferenza per discutere di questioni orizzontali relative allo Stato di diritto e per condividere informazioni e buone pratiche. Avvalendosi dei punti di contatto nazionali la Commissione invita poi gli Stati membri a presentare i propri contributi scritti, mantenendo con essi un **dialogo costante** durante tutto il processo, anche

attraverso lo **svolgimento di visite nei paesi** in genere tra febbraio e aprile di un determinato anno. La Commissione nella redazione della relazione tiene altresì conto delle **osservazioni** che gli Stati hanno la possibilità di presentare con riferimento alla propria valutazione specifica per paese prima che la relazione venga pubblicata.

- **Consultazione dei soggetti interessati**: la Commissione, come già accennato, invita anche le **parti interessate** a fornire **contributi scritti** alla relazione attraverso una **consultazione mirata** che viene pubblicata sul sito web della Commissione. Gli incontri con i portatori di interesse durante le visite ai paesi avvengono in modo da considerare un **numero equilibrato di soggetti** che rappresentino un'ampia gamma di punti di vista sui temi in questione e prestando attenzione alle proposte di incontri con le parti interessate fornite dai punti di contatto nel contesto della preparazione della visita nel paese. Questi contributi raccolti vengono valutati e verificati dalla Commissione anche alla luce dei contributi ricevuti dagli Stati membri e di quelli prodotti dalle organizzazioni internazionali.

Si segnala che il **2 dicembre 2024** la Commissione europea ha [avviato](#) la [consultazione mirata](#) per la Relazione sullo Stato di diritto 2025 al fine di raccogliere contributi pubblici sugli sviluppi relativi allo Stato di diritto a livello nazionale e dell'UE. La consultazione è aperta ad associazioni giudiziarie, società civile, ONG, organizzazioni internazionali, agenzie dell'UE e altre parti interessate ed è aperta fino al **24 gennaio 2025**.

Procedura di esame

La pubblicazione della relazione apre un ciclo di iniziative, a livello dell'UE e nazionale, quali i **dialoghi del Consiglio sullo Stato di diritto**, una **risoluzione annuale del Parlamento europeo** e i **dialoghi nazionali della Commissione sullo Stato di diritto** negli Stati membri.

I dialoghi sullo Stato di diritto nell'ambito del Consiglio dell'UE

I **“dialoghi annuali sullo Stato di diritto”**, avviati nel 2014, consistono in una serie di riunioni del Consiglio dell'UE Affari generali nelle quali sono approfonditi aspetti generali della materia dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. Nel novembre 2016, taluni Stati membri, tra i quali anche l'Italia, hanno proposto il **rafforzamento di tali dialoghi**, mediante la trasformazione della discussione in

sede di Consiglio in un esercizio periodico di valutazione *inter pares* tra Stati membri (cd. *peer review*).

Nel solco di tale iniziativa, con il Consiglio dell'UE Affari generali del 17 novembre 2020, i dialoghi semestrali sullo Stato di diritto si sono concentrati di volta in volta sulla **situazione specifica di gruppi di cinque Stati membri**. Le [conclusioni](#) della presidenza del Consiglio Affari generali del 12 dicembre 2023 hanno consolidato l'approccio al dialogo annuale del Consiglio sullo Stato di diritto adottato dal 2020 e hanno posto in rilievo l'impegno degli Stati membri a favore di tale dialogo. I dialoghi sono attualmente introdotti dalla Commissione europea in base alla sua relazione annuale sullo Stato di diritto, con particolare riguardo ai capitoli per paese.

In particolare, sono stati approfonditi gli sviluppi dello Stato di diritto nei seguenti paesi: Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca ed Estonia (17 novembre 2020); Germania, Irlanda, Grecia, Spagna e Francia (20 aprile 2021); Croazia, **Italia**, Cipro, Lettonia e Lituania (23 novembre 2021); Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi e Austria (12 aprile 2022); Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Svezia (18 ottobre 2022); Slovacchia, Finlandia, Belgio, Bulgaria e Repubblica ceca (21 marzo 2023); Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda e Grecia (24 ottobre 2023); Spagna, Francia, Croazia e **Italia** (29 gennaio 2024), Cipro, Lettonia, Lituania e Lussemburgo (21 maggio 2024). Quest'ultima è stata la seconda discussione specifica per paese durante la presidenza belga, in linea con le conclusioni della presidenza del 12 dicembre 2023 secondo le quali sono previste **tre discussioni specifiche per paese all'anno**, ciascuna incentrata sulla situazione in **quattro Stati membri**.

Il Consiglio Affari generali dello scorso **24 settembre** nell'ambito del dialogo annuale 2024, ha tenuto una discussione sugli **sviluppi generali relativi allo Stato di diritto nell'UE**, basandosi sulla relazione della Commissione sullo Stato di diritto 2024. Nel corso della discussione, tra l'altro, il Consiglio ha accolto con favore i progressi complessivi registrati nell'attuazione delle raccomandazioni della Commissione e l'inclusione dei paesi candidati nella relazione 2024. Ha ribadito a tal proposito il sostegno a tale esercizio quale utile strumento per orientare le riforme nazionali e indicato l'importanza di proseguire il dialogo nel pieno rispetto dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento di tutti gli Stati membri. I Ministri inoltre hanno proceduto a uno **scambio di opinioni** sulle **tendenze generali** osservate in materia di **Stato di diritto in Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia**, con la partecipazione alla riunione dei ministri dei paesi interessati. Il Consiglio ha elogiato le riforme globali attuate o avviate per rafforzare lo Stato di diritto e ha incoraggiato i quattro paesi candidati a proseguire gli sforzi di riforma nel corso della preparazione all'adesione all'UE. La discussione ha riguardato esclusivamente le tendenze generali in materia di Stato di diritto e al termine del dibattito non sono state formulate conclusioni formali. Le

discussioni sullo Stato di diritto nei singoli paesi candidati pertanto continueranno a svolgersi nel quadro del processo di allargamento.

Da ultimo, il Consiglio Affari Generali dell'UE del **19 novembre 2024** si è concentrato sui principali sviluppi relativi allo Stato di diritto a Malta, nei Paesi Bassi, in Austria e in Polonia.

La risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione sullo Stato di diritto 2024 della Commissione europea

Come accennato in premessa, ogni anno, in seguito alla relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto, il Parlamento europeo adotta una risoluzione con la quale valuta il rapporto della Commissione europea, e indirizza alle Istituzioni europee e agli Stati membri una serie di **osservazioni e raccomandazioni**.

L'ultima [risoluzione](#) di questo genere è stata approvata dall'Assemblea del Parlamento europeo il 28 febbraio 2024.

La relazione sullo Stato di diritto 2024, attualmente all'esame del Parlamento europeo, è stata assegnata alla Commissione parlamentare per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), con relatrice Ana Catarina Mendes (gruppo S&D).

La relazione sullo Stato di diritto 2024

La [relazione](#) sullo Stato di diritto 2024 è stata presentata dalla Commissione europea il **24 luglio**; nei documenti di programmazione dei lavori della Commissione era inizialmente inserita nell'[elenco](#) provvisorio dei punti all'ordine del giorno delle future riunioni della Commissione (datato 11 giugno 2024) come punto oggetto della riunione del **3 luglio 2024**.

La relazione comprende **27 capitoli** (a cui si aggiungono quelli relativi ai paesi dell'allargamento, vedi *supra*) dedicati a ognuno degli Stati membri, che analizzano gli **sviluppi** relativi allo Stato di diritto e il seguito dato alle sfide individuate nella precedente relazione del 2023.

L'analisi effettuata dalla Commissione contiene pertanto anche la **valutazione qualitativa dei progressi** compiuti dagli Stati membri nell'attuazione delle raccomandazioni del 2023 e le **raccomandazioni del 2024** (che non sono emesse nei confronti dei paesi dell'allargamento) si basano quindi sulle raccomandazioni dell'anno precedente, tenuto conto dei

progressi compiuti e delle eventuali **nuove sfide emerse**. Secondo quanto riportato dalla Commissione nel **2023** è stato dato seguito a quasi il **65 %** della prima serie di **raccomandazioni specifiche formulate nel 2022** e nel **2024** tale tendenza è continuata, in quanto è stato seguito il **68 %** delle **raccomandazioni del 2023**.

Le raccomandazioni sono state elaborate sulla base delle valutazioni contenute nei capitoli sui singoli paesi e del dialogo con gli Stati membri, i quali sono stati invitati a fornire notizie sugli sviluppi più significativi incorsi dopo l'adozione della [relazione](#) del 2023, sulla base di un **questionario** in cui le informazioni sono state strutturate intorno ai **quattro pilastri** contemplati nella relazione.

Come negli anni precedenti, inoltre, la Commissione ha invitato le **parti interessate** a fornire informazioni sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea in una **consultazione mirata** svoltasi **dal 7 novembre 2023 al 15 gennaio 2024**, a cui hanno partecipato circa 250 soggetti. La relazione dichiara che, in linea con la metodologia utilizzata dalla Commissione, essa riflette le informazioni fornite dalle parti interessate, laddove pertinenti, con la citazione puntuale dei contributi nei capitoli dedicati ai singoli paesi. Le parti interessate sono state consultate dalla Commissione anche nel corso delle visite guidate negli Stati membri.

Il 19 febbraio 2024, nell'ambito della preparazione della Relazione annuale sullo Stato di diritto, si è svolto un **incontro in videoconferenza** tra i servizi competenti della **Commissione europea** e i **funzionari competenti delle Amministrazioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica**, come già avvenuto nel 2023 sulla base di un'espressa richiesta della Commissione europea. L'incontro è stato preceduto dalla presentazione, da parte della Commissione, di una serie di domande volte ad acquisire aggiornamenti su proposte di legge in corso di esame parlamentare riferite ai temi oggetto di alcune delle raccomandazioni indirizzate all'Italia nella relazione sullo Stato di diritto del 2023.

Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia 2024

Il [capitolo](#) della relazione dedicato alla situazione dello Stato di diritto in Italia riporta:

- una **valutazione dei progressi compiuti** rispetto alle raccomandazioni formulate nella relazione del 2023;

- le **nuove raccomandazioni** alla luce degli sviluppi verificatisi dopo la pubblicazione della relazione del 2023;
- **altre considerazioni** formulate generalmente riportando giudizi di soggetti terzi ma non formulate come raccomandazioni specifiche e puntuali della Commissione.

Di seguito si riportano le valutazioni, le osservazioni, i riferimenti a disposizioni interne e le raccomandazioni della Commissione europea contenute nella relazione. In celeste si segnala invece la normativa nazionale intervenuta nelle materie oggetto di esame. (realizzato in collaborazione con il Servizio Studi della Camera)

Valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni 2023

Per quanto riguarda le raccomandazioni formulate nella relazione sullo Stato di diritto 2023, la Commissione europea ritiene che l'Italia abbia compiuto:

- ulteriori **progressi** nel proseguimento degli sforzi volti a migliorare ulteriormente il **livello di digitalizzazione nelle sedi penali e nelle procure**;

Nella relazione i progressi compiuti vengono ricondotti ad alcune novità, sebbene secondo la Commissione sussistano problemi nell'attuazione. Da gennaio 2024 è diventato operativo un **nuovo sistema di gestione delle cause penali** (APP) e con [decreto del Ministro della Giustizia del 29 dicembre 2023](#) sono state definite **norme tecniche per i procedimenti giudiziari digitalizzati**.

- ulteriori **progressi** nell'adozione di **norme complessive sui conflitti di interessi** ma **nessun ulteriore progresso** nell'adozione di **disposizioni sul lobbying per l'istituzione di un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi**, compresa un'impronta legislativa;

I **progressi** compiuti nell'adozione di una **normativa complessiva sul conflitto di interessi** si riconducono principalmente all'approvazione da parte della Camera dei deputati, il 28 maggio 2024, della [proposta](#) di legge volta a riformare la **disciplina in materia di conflitto di interessi** per i titolari di cariche di governo statali, regionali o locali, nonché per il presidente e i componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza

e regolazione (la proposta non riguarderebbe tutti i parlamentari ma solo quelli titolari anche di cariche di Governo). La proposta è in corso di esame in prima lettura presso il Senato della Repubblica.

In materia di conflitto di interessi, risulta presentato al Senato, benché non ne sia ancora iniziato l'esame, anche il disegno di legge [A.S.133](#) recante "Disposizioni in materia di conflitti di interessi e delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri ai titolari di cariche pubbliche".

Sull'adozione di norme complessive in materia di lobbying, la relazione ritiene che, sebbene la Camera dei deputati disponga di norme sulla rappresentanza di interessi e di un registro dei rappresentanti di interessi (decisione n. 208/2017), mancano disposizioni valide per entrambe le Camere parlamentari. La relazione conclude, sul punto, che considerata l'**assenza di sviluppi legislativi concreti** e il fatto che non sia ancora chiaro se il Parlamento proporrà norme complessive o istituirà un'impronta legislativa, non sono stati compiuti progressi per attuare la raccomandazione formulata negli scorsi anni.

Si segnala che, attualmente, sono comunque all'esame del Parlamento 10 proposte di legge in materia, 6 presentate alla Camera dei deputati ([A.C. 308](#), [A.C. 546](#), [A.C.983](#), [A.C.1700](#), [A.C.1736](#), [A.C.1894](#)) e 4 al Senato ([A.S. 68](#), [A.S.125](#), [A.S.368](#), [A.S.608](#)).

Inoltre, il 19 settembre 2024 è stato approvato dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il [documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in materia di attività di rappresentanza di interessi](#) alla quale potrebbe seguire, già entro la fine del 2024, la presentazione di una proposta di legge.

Su tale indagine la Commissione ha riportato le perplessità di alcuni portatori di interesse rispetto all'idea di condurre un'indagine mentre occorrerebbe una concreta azione legislativa.

- **nessun ulteriore progresso** nell'affrontare efficacemente e rapidamente la pratica di **incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche** e nell'**introduzione di un registro elettronico unico per le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne**;

La relazione riporta che i disegni di legge presentati per affrontare queste questioni sono ancora in corso di discussione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica (vedi i disegni di legge A.S. [552](#), [207](#) e [549](#)) e che la proposta di legge [A.C. 533](#) è stata presentata alla Camera dei deputati, ma il relativo esame non è ancora cominciato.

Si segnala che risultano inoltre presentati i seguenti progetti di legge in materia: [A.C. 710](#) avente lo scopo di trasformare la “Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici” in vera e propria autorità indipendente; [A.S. 881](#) avente ad oggetto “Disposizioni in materia di disciplina dei partiti in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione nonché di trasparenza e pubblicità dei finanziamenti a partiti e movimenti politici e a fondazioni e associazioni politiche. Delega al Governo per il riordino della normativa in materia”. Per nessuno di questi progetti di legge risulta essere iniziato l'esame.

- **nessun ulteriore progresso** nel portare avanti il processo legislativo di riforma e introduzione di garanzie per il **regime della diffamazione e la protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche**, tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti;

La Relazione della Commissione UE riporta la presentazione al Senato del disegno di legge [A.S. 466](#) in materia di **diffamazione a mezzo stampa**, ancora in corso di esame presso la commissione parlamentare competente e, pertanto, non è stato compiuto nessun passo avanti nell'attuare la raccomandazione formulata nella relazione sullo Stato di diritto 2023.

Si segnala, inoltre, che sia alla Camera che al Senato sono stati presentati altri disegni di legge concernenti la predetta materia che tuttavia non risultano ancora assegnati.

- **nessun ulteriore progresso** nel proseguimento degli sforzi per costituire **un'istituzione nazionale per i diritti umani** tenendo conto dei principi di Parigi delle Nazioni Unite, pur essendo pendenti proposte di legge presso il Senato.

Raccomandazioni 2024

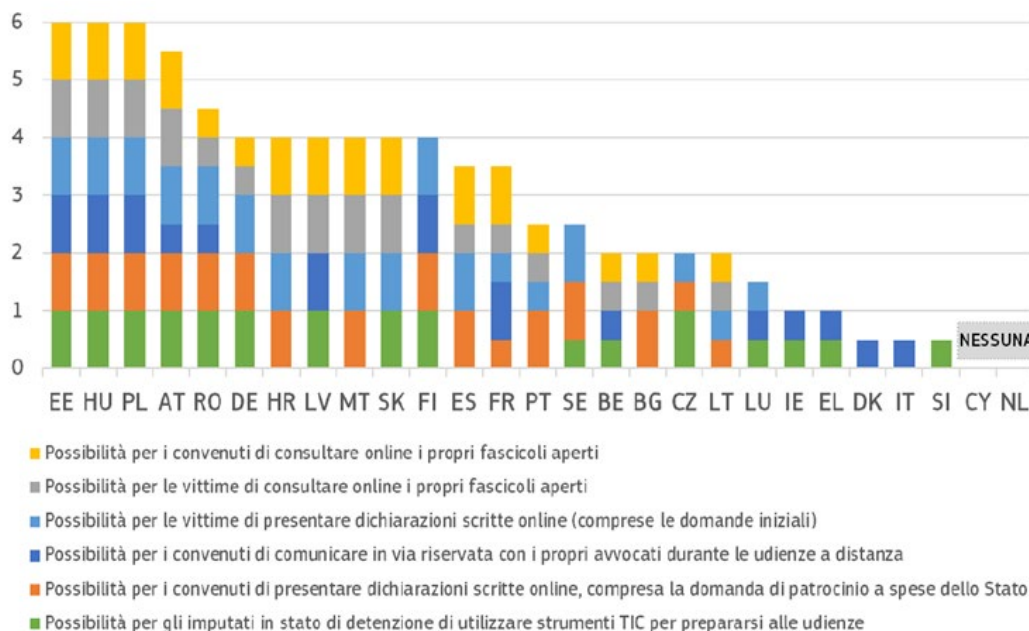
La relazione, anche richiamando le raccomandazioni per il 2023 non ancora attuate nonché gli impegni assunti nell'ambito del piano nazionale per la ripresa e la resilienza, esortano l'Italia a:

- proseguire gli sforzi volti a **migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione nelle sedi penali e nelle procure;**

In particolare, la Commissione riferisce che è stata **digitalizzata solo una parte trascurabile del procedimento giudiziario penale** e che, secondo i portatori di interessi, nonostante i progressi compiuti, occorre migliorare la digitalizzazione della giustizia penale nel suo complesso, soprattutto perché l'APP è instabile, lento e di difficile utilizzo.

L'Italia si classifica tra gli **ultimi paesi** a livello dell'UE in termini di **soluzioni digitali per celebrare e seguire il procedimento giudiziario penale**.

Soluzioni digitali per lo svolgimento e il seguito dei procedimenti giudiziari penali, 2023 (fonte: Commissione europea, [Quadro di valutazione Ue della giustizia per il 2024](#)):



- adottare le **proposte legislative in sospenso sui conflitti di interessi** e adottare **norme complessive sul lobbying** per l'istituzione di un

registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa;

Nella relazione si riporta che le **iniziative** volte ad adottare una normativa globale sul conflitto di interessi per i titolari di cariche politiche, compresi i parlamentari, **sono in sospenso da anni**. In particolare la Commissione segnala che è ancora in sospenso la [proposta](#) di modifica al regolamento della Camera dei deputati, presentata il 1° marzo 2023 e simile alla proposta presentata nella XVIII legislatura (già doc. II, n. 21), volta a introdurre la previsione del Codice di condotta ed i suoi contenuti essenziali nel Regolamento della Camera. La Commissione sostiene che la **mancaanza di regolamentazione delle attività di lobbying** è percepita come una delle principali carenze nel sistema di integrità nazionale e che nessuno dei disegni di legge presentati è stato oggetto di discussioni parlamentari in nessuna delle due camere. Riferisce inoltre che, secondo alcuni portatori di interesse, l'esigenza di norme complessive sull'attività di lobbying, comprendenti una **definizione precisa della figura del rappresentante di interessi**, è cresciuta alla luce delle modifiche proposte dell'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite.

- affrontare efficacemente e rapidamente la pratica di **incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche** e introdurre un registro elettronico unico per le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne;

Sul punto la relazione chiarisce che non esiste ancora un **registro centralizzato, unico e leggibile automaticamente** che contribuisca alla disponibilità di informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne in modo coerente, comprensibile e tempestivo. Constata inoltre che, come riferito negli anni precedenti, l'attuale pratica delle **donazioni private ai partiti** potrebbe rappresentare un **ostacolo per la responsabilità pubblica** e addirittura comportare l'esercizio di un'influenza sproporzionata sul programma politico da parte dei donatori privati a seconda dell'entità del rispettivo contributo.

- portare avanti il processo legislativo del **progetto di riforma sulla diffamazione e sulla protezione del segreto professionale e delle**

fonti giornalistiche, evitando ogni rischio di incidenza negativa sulla libertà di stampa e tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti;

In particolare, nella relazione la Commissione osserva che un [disegno di legge](#), il cui esame è ancora in corso, per riformare la disciplina in materia di **diffamazione a mezzo stampa** è stato presentato al Senato e che i portatori di interessi hanno accolto con favore la proposta di **abolire formalmente la pena detentiva** per il reato di diffamazione a mezzo stampa, in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale, e di **estendere la tutela del segreto professionale** e delle fonti giornalistiche ai giornalisti pubblicisti. Tuttavia, la Commissione riporta anche le preoccupazioni dei portatori di interessi concernenti gli aspetti della riforma riguardanti, in particolare: le **sanzioni penali e disciplinari** per la diffamazione a mezzo stampa; l'introduzione dell'**obbligo di rettifica automatica**; i criteri relativi alla **competenza nelle cause per diffamazione**. I portatori di interessi segnalano, riferisce la Commissione, il rischio che tali elementi generino un effetto dissuasivo per la libertà dei media e la libertà di espressione.

Come accennato in precedenza, sono stati presentati ulteriori progetti di legge in materia, in entrambi i rami del Parlamento. In particolare, al Senato risultano, in corso di esame in sede referente, presso la 2° Commissione – Giustizia, [l'A.S. 81](#) (“Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 3 febbraio 1963, n. 69, in materia di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di segreto professionale e di istituzione del Giurì per la correttezza dell'informazione”) e [l'A.S. 573](#) (“Disposizioni in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione”). Alla Camera, invece, risulta assegnato alla II Commissione Giustizia, ma non è ancora iniziato l'esame in sede referente, [l'A.C. 1494](#) (“Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, e al decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, in materia di reati commessi con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di diffamazione, di condanna del querelante e di segreto professionale, nonché disposizioni a tutela del soggetto diffamato”). Tali disegni di legge si muovono nella stessa prospettiva e con gli stessi obiettivi perseguiti dall'[AS 466](#), richiamato dalla relazione della Commissione.

- provvedere affinché siano in vigore **disposizioni o meccanismi che assicurino un finanziamento dei media del servizio pubblico**

adeguato per l'adempimento della loro missione di servizio pubblico e **per garantirne l'indipendenza**;

Nella relazione si riferisce che il Governo ha continuato a lavorare per **razionalizzare il sistema dei contributi finanziari al settore dei media** e richiama le preoccupazioni espresse dai portatori di interesse a proposito del **deterioramento delle condizioni di lavoro dei giornalisti** e della crisi economica generale che sta investendo il settore dei media in Italia. La Commissione dà conto del fatto che, per sostenere il settore e contrastare la crisi occupazionale, il Governo ha istituito il **Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria**, che mira a ristrutturare e razionalizzare tutti i contributi pubblici ordinari e straordinari esistenti, convogliandoli in un unico fondo permanente che funga da strumento unico per la distribuzione di tutti gli aiuti finanziari al settore mediatico. In particolare la Commissione segnala che il Governo ha disposto che una quota non superiore al 5 % del Fondo venga destinata ogni anno a misure di risoluzione di situazioni di crisi occupazionale a vantaggio delle imprese operanti nel settore dell'informazione e dell'editoria.

Si segnala che tale norma fa parte di un pacchetto di norme in materia di editoria contenute nella [legge di bilancio per il 2024](#) (commi da 315 a 322 dell'articolo 1), tra cui vi è anche una disposizione che incarica il Governo a rivedere i criteri di ripartizione del Fondo.

La Commissione dà anche conto dell'insoddisfazione dei **portatori di interessi** in merito alle misure – a parer loro necessarie ma non sufficienti – messe in atto dal Governo. Inoltre, i portatori di interesse – continua la relazione – hanno sottolineato l'esigenza di strategie e azioni pubbliche di più ampio respiro e lungimiranza in grado di favorire la resilienza, la sostenibilità e la competitività dell'industria mediatica.

Si segnala che l'articolo 3 del [decreto-legge n. 160 del 2024](#) (ancora in corso di conversione) reca una disposizione (art. 3) in materia di Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria. In particolare, si dispone che, nell'ambito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri già previsto a legislazione vigente per la determinazione della quota del Fondo da destinare al finanziamento di misure volte alla risoluzione di situazioni di crisi occupazionale, sia stabilito il rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa finalizzata a sostenere l'accesso anticipato alla pensione per i giornalisti professionisti, già iscritti all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI), dipendenti dalle imprese editrici di giornali quotidiani, di giornali periodici e di agenzie di stampa a diffusione nazionale.

- intensificare gli sforzi per costituire un'**istituzione nazionale per i diritti umani** tenendo conto dei principi di Parigi delle Nazioni Unite.

La relazione, a tal proposito, specifica che, anche se quattro progetti di legge sono attualmente all'esame del Parlamento ([A.S. 303](#), [A.S. 505](#), [A.S. 424](#), [C.426](#)), **non sono state ancora intraprese ulteriori iniziative concrete** per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani, come confermato dagli stessi portatori di interessi.

Ai quattro progetti di legge ricordati dalla relazione, si aggiunge tuttavia una proposta di legge costituzionale ([A.C. 580](#)), presentata alla Camera dei deputati, che mira ad istituire un'autorità nazionale indipendente avente le caratteristiche e le prerogative funzionali e di autonomia richieste dalla risoluzione n. 48/134.

Altre considerazioni

Sistema giudiziario:

La relazione si occupa del [disegno di riforma](#) costituzionale presentato dal Governo il 29 maggio 2024, sulla **separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti**, nonché sull'istituzione di **due Consigli superiori**, uno per la magistratura giudicante e uno per la magistratura requirente.

Si ricorda che il relativo disegno di legge di revisione costituzionale (A.C. 1917 ed abbinati) si è concluso in data 3 dicembre 2024 l'esame in sede referente da parte della Commissione I – Affari Costituzionali, con il parere favorevole reso in sede consultiva dalla Commissione II – Giustizia.

Il 9 dicembre 2024 si è svolta la discussione generale in Assemblea.

Nella relazione la Commissione riporta alcune posizioni emerse nel dibattito sulla riforma in parola e da essa acquisite tramite la consultazione o incontri con i soggetti interessati.

Viene anzitutto riportata la posizione espressa dall'Associazione Nazionale Magistrati (ANM), secondo cui una simile riforma rischierebbe di ledere l'indipendenza assicurata ai pubblici ministeri: in particolare, a suo avviso, l'istituzione di due Consigli superiori distinti, che a suo parere ne indebolirebbe l'autorità in quanto organi di governo della magistratura (rispetto all'attuale, unico, Consiglio superiore della magistratura), e sulla

procedura di nomina, che inciderebbe negativamente sulla rappresentanza dei magistrati nei Consigli superiori.

Al riguardo, nella relazione viene richiamata una [raccomandazione](#) del Consiglio d'Europa sulla base della quale **almeno la metà dei membri dei Consigli di giustizia dovrebbero essere magistrati scelti dai loro pari** (art. 27), mentre la selezione dei magistrati membri dei Consigli superiori esclusivamente mediante sorteggio prospettata dalla riforma, sebbene miri ad assicurare l'obiettività della selezione, non sembra garantire che tali membri siano eletti dai loro pari e pertanto suscita dubbi al riguardo.

Secondo la relazione non sarebbe chiaro per quale ragione tutti i magistrati ordinari potrebbero essere estratti a sorte come componenti dei Consigli superiori, mentre l'estrazione dei membri laici sarebbe limitata a quelli presenti in un elenco che dovrebbe essere compilato dal Parlamento e la cui ampiezza non è definita del progetto di riforma. La Commissione riscontra anche una scarsa chiarezza sulle ragioni per le quali la riforma imponga la separazione delle carriere soltanto per i magistrati ordinari e non anche, ad esempio, tra i giudici della Corte dei conti e i membri della Procura generale presso la Corte dei conti.

La Commissione riporta, anche con riferimento ad una ulteriore questione oggetto della riforma costituzionale - la **creazione di un'Alta Corte disciplinare** cui verrebbero trasferiti i **poteri disciplinari** nei confronti dei magistrati ordinari (attualmente spettanti al Consiglio Superiore della magistratura) - le perplessità manifestate dall'ANM, secondo cui tale meccanismo potrebbe compromettere l'indipendenza della magistratura, poiché la Corte sarebbe investita dei giudizi sia in prima che in seconda istanza (senza la possibilità di impugnare le sentenze dinanzi alla Corte suprema di cassazione).

Nella relazione viene riportato anche il parere positivo espresso per sulla riforma da altri portatori di interesse, quale, ad esempio, il Consiglio nazionale forense, secondo cui il fatto che giudici e pubblici ministeri appartengano allo stesso ordine giudiziario ne comprometterebbe la mutua indipendenza.

In secondo luogo, la Commissione riporta poi i rilievi formulati dall'ANM in merito all'istituzione del **Dipartimento della Giustizia Tributaria**, istituito quale organo autonomo nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle finanze, distinto dal Dipartimento delle finanze dello stesso MEF (v. art. 20, co. 2-*bis* e ss., [D.L. 44/2023](#)).

In particolare, la relazione segnala le **preoccupazioni** espresse dall'ANM in merito alla **garanzia di indipendenza delle corti di giustizia tributaria** dal MEF, poiché quest'ultimo potrebbe essere parte in causa, attraverso le agenzie fiscali, nei contenziosi tributari; l'ANM si è mostrata favorevole ad una soluzione organizzativa diversa, quale l'istituzione di sezioni tributarie specifiche nell'ambito dei tribunali civili, al fine di meglio garantire la piena indipendenza degli organi di giustizia tributaria.

In terzo luogo, la Commissione riporta le preoccupazioni espresse dall'Associazione Nazionale Magistrati e da altri portatori di interesse circa il **colloquio psicoattitudinale** e la **regolamentazione della procedura di valutazione dei magistrati** previsti dalla normativa di attuazione della riforma del sistema giudiziario (d.lgs. [44/2024](#) e [d.lgs. 45/2024](#)), il cui effetto sul sistema giudiziario dovrà essere valutato nel corso del tempo. Viene menzionata altresì l'esistenza di preoccupazioni di alcuni portatori di interesse, tra cui anche la stessa ANM, per alcune **dichiarazioni pubbliche di esponenti politici che criticano la magistratura** e per gli **atti intimidatori nei confronti dei magistrati**, specialmente da parte della **criminalità organizzata**.

La relazione prende, infine, atto dei **notevoli miglioramenti** compiuti nell'**assunzione di nuovi magistrati e personale amministrativo**, della **piena digitalizzazione** della giustizia civile e tributaria, della **diminuzione della durata dei procedimenti** (sebbene sottolinei che questo tema continui a costituire un grave problema) e della considerevole **diminuzione dell'arretrato delle cause pendenti**.

Quadro anticorruzione

Nella relazione prende atto che il Parlamento italiano ha approvato definitivamente il 10 luglio 2024 un [disegno di legge](#) che **abroga** la fattispecie dell'**abuso d'ufficio** e limita l'**ambito di applicazione** del reato di **traffico di influenze illecite**.

A tal riguardo, si segnala che il predetto DDL è divenuto [Legge \(n. 114/2024\)](#) in data 9 agosto 2024, pubblicata in Gazzetta Ufficiale in data 10 agosto 2024.

La Commissione specifica che tuttavia la **criminalizzazione dell'abuso d'ufficio e del traffico di influenze illecite** è prevista dalle convenzioni internazionali sulla corruzione, ed è quindi uno **strumento essenziale per le autorità di contrasto** e le procure **ai fini della lotta contro la corruzione**. In particolare, l'abuso d'ufficio e il traffico di influenze illecite figurano nella

[convenzione](#) delle Nazioni Unite contro la corruzione e il traffico di influenze illecite nella [convenzione](#) penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione.

La relazione riporta anche le perplessità sollevate dai portatori di interessi, che hanno osservato che l'abrogazione della richiamata fattispecie penale potrebbe comportare una diminuzione dei livelli di rilevamento e investigazione della frode e della corruzione. Quanto alla riduzione dell'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite la relazione riporta la posizione assunta, tra gli altri, anche dall'ANAC e dalla Procura generale presso la Corte di Cassazione, secondo cui una tale riforma dovrebbe essere controbilanciata da norme più rigorose in materia di lobbying.

In linea di continuità con la L. 114/2024 che, come visto, ha sancito l'abolizione del reato di abuso d'ufficio, nonché la limitazione della portata applicativa del reato di traffico di influenze illecite, si colloca il [D.L. n. 92/2024](#) (conv. con la [L. 112/2024](#)).

In particolare, l'art. 9 del predetto decreto-legge introduce il delitto, contro la pubblica amministrazione, di indebita destinazione di denaro o cose mobili (nuovo art. 314-*bis* c.p.). Nello specifico, tale disposizione punisce con la reclusione da 6 mesi a 3 anni il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che - al di fuori dei casi di peculato previsti dall'articolo 314 - avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, li destina ad un uso diverso da quello previsto da specifiche disposizioni di legge o da atti aventi forza di legge dai quali non residuino margini di discrezionalità e intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o ad altri un danno ingiusto.

Inoltre, lo stesso art. 9 del D.L. 92/2024, a seguito dell'introduzione del nuovo art. 314-*bis* c.p., ha modificato anche l'art. 322-*bis*, co. 1 c.p., includendo anche il reato di indebita destinazione di denaro o cose mobili (art. 314-*bis* c.p.) tra le fattispecie punibili commesse da pubblici funzionari che operano in determinati organismi internazionali ed europei. In tal modo, viene ulteriormente implementata la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Sempre a garanzia di questi ultimi interessi, l'art. 9 del D.L. 92/2024 include, il delitto *ex art.* 314-*bis* c.p. nel novero dei reati di cui all'art. 25, co. 1, del [D.lgs. 231/2001](#) (in materia di responsabilità amministrativa degli enti), per i quali, qualora il fatto offenda gli interessi finanziari dell'Unione europea, si applica la sanzione pecuniaria fino a 200 quote per l'ente.

La relazione, inoltre, ricorda che tali reati sono previsti anche da una [proposta di direttiva](#), attualmente in corso di esame in prima lettura nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.

La proposta in particolare aggiorna il **quadro giuridico dell'UE in materia di lotta contro la corruzione**, vincolando gli Stati membri all'adozione di norme di armonizzazione minima delle **fattispecie di reato riconducibili alla corruzione** e delle relative sanzioni, nonché di misure per la prevenzione del fenomeno corruttivo e di strumenti per rafforzare la cooperazione nelle relative attività di contrasto.

In particolare, la proposta obbliga gli Stati membri ad adottare misure necessarie affinché siano punibili come reati le condotte seguenti, se intenzionali:

- corruzione nel settore pubblico e privato;
- appropriazione indebita;
- traffico di influenze illecite;
- abuso d'ufficio;
- intralcio alla giustizia;
- arricchimento mediante il reato di corruzione.

Sulla proposta il Consiglio ha raggiunto un orientamento generale che costituirà la base per i negoziati interistituzionali con il Parlamento europeo. Modificando la precedente impostazione, in tale orientamento si è resa meramente *facoltativa* la **criminalizzazione dell'abuso d'ufficio** da parte degli Stati membri (segnatamente, nella nuova formulazione l'art. 11 stabilisce che: "Gli Stati membri possono prendere le misure necessarie affinché l'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione delle leggi, da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo, sia punibile come reato, se intenzionale").

Si ricorda che sulla proposta di direttiva, il 26 luglio 2023, l'Assemblea della Camera dei deputati ha confermato il [parere motivato](#) adottato il 19 luglio 2023 dalla XIV Commissione (Politiche dell'UE) con il quale è stato contestato il **mancato rispetto del principio di sussidiarietà**. Il parere motivato, adottato in esito alla apposita procedura per la verifica di sussidiarietà di cui al Protocollo n. 2 allegato al TUE e al TFUE, ritiene che:

- l'**estensione della disciplina**, tale da coprire, tra l'altro, la definizione delle fattispecie di reato, delle pene principali e accessorie, delle attenuanti e aggravanti, della responsabilità delle persone giuridiche, e della prescrizione, unitamente al grado di dettaglio impiegato nelle singole disposizioni, suscita forti dubbi per quanto riguarda la **coerenza alla base giuridica** individuata dalla Commissione europea (l'articolo 83 TFUE, che legittima le Istituzioni europee alla previsione di sole **norme minime**, relative alla definizione dei reati e delle sanzioni);
- appare **difficilmente giustificabile la sovrapposizione tra fenomenologie criminali radicalmente dissimili** che potrebbe alimentare il rischio di realizzare squilibri non trascurabili in termini di proporzionalità del sistema,

considerato che la Convenzione UNCAC, che impone la penalizzazione di un insieme determinato di fattispecie criminali, prevede un'incriminazione meramente facoltativa per quanto riguarda l'**abuso d'ufficio**, la **corruzione nel settore privato** e l'**arricchimento illecito**, nonché altre fattispecie disciplinate dalla proposta;

- nella quasi totalità degli Stati dell'UE sono già esaurientemente contemplate le incriminazioni di cui si propone l'introduzione ed appare fisiologico, se non necessario, che in talune circostanze un determinato fenomeno criminale presenti **specificità** quanto alla sua definizione penalistica nell'ambito dei **singoli ordinamenti nazionali**, considerate le inevitabili peculiarità di contesto e di cornice giuridico-costituzionale dei singoli Stati membri;
- l'asserito **carattere transnazionale** del fenomeno criminale oggetto della disciplina **non appare interamente dimostrato** quanto meno con particolare riferimento ad alcune fattispecie definite nella proposta, segnatamente il reato di intralcio alla giustizia e quello di **abuso di ufficio**;
- la **disciplina della prescrizione**, che per diversi reati prevede l'allungamento significativo dei termini di prescrizione, potrebbe determinare ulteriori **squilibri di sistema**;
- con riferimento al **regime delle pene accessorie**, ed in particolare alla sanzione dell'impedimento alla candidatura della persona perseguita per reati di corruzione, appare non privo di fondamento l'argomento in base al quale potrebbe risultare **non conforme al principio di attribuzione** (ed in ogni caso al principio di sussidiarietà) l'opzione della Commissione europea di estendere l'esercizio della competenza legislativa dell'UE in diritto penale fino a incidere sulle disposizioni che regolano lo svolgimento del processo democratico nelle elezioni nazionali.

La relazione sottolinea inoltre che sussistono **rischi di corruzione nel settore degli appalti pubblici**, anche se la **digitalizzazione dei contratti pubblici** dovrebbe aumentare la trasparenza. In particolare, si rammenta che il settore degli appalti pubblici continua a essere considerato da molti portatori di interessi esposto a un elevato rischio di corruzione. La relazione riporta poi le informazioni assunte, tra gli altri, anche dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, dalla Guardia di Finanza, dall'ANAC, secondo cui i fondi consistenti del PNRR sono considerati particolarmente esposti a possibili pratiche di corruzione e all'infiltrazione della criminalità organizzata.

La relazione dà poi atto del fatto che la **cooperazione** e il coordinamento pratico tra i vari **servizi della polizia nazionale** e della **procura**, le **autorità**

fiscali e l'ANAC, nonché la cooperazione tra la polizia, le autorità di contrasto e la **Procura europea** (EPPO), continuano ad essere efficaci.

Con riferimento all'approvazione del 16 gennaio 2024 da parte della Camera dei deputati del [disegno di legge](#) inteso a modificare i **termini di prescrizione dei reati**, la relazione riporta le preoccupazioni delle autorità giudiziarie che temono, tra l'altro, che questa evoluzione possa compromettere l'**efficacia dell'azione penale** e della **decisione giudiziaria** riguardante i reati, compresi i **casi di corruzione ad alto livello**. A tal riguardo si evidenzia che il suddetto disegno di legge (AC 893), dopo essere stato approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura, in data 17 gennaio 2024 è stato trasmesso al Senato, per essere assegnato alla 2° Commissione – Giustizia, che non ne ha ancora iniziato l'esame in sede referente.

Pluralismo e libertà dei media:

Indipendenza della RAI

Al riguardo, la Commissione europea riporta le preoccupazioni di giornalisti e soggetti interessati e ricorda che l'efficacia del **sistema di governance nel garantire la piena indipendenza della RAI** sia già **da tempo** oggetto di attenzione in Italia, come indicato nella Relazione sullo stato di diritto del 2023 e dall'Osservatorio del pluralismo dei media del 2024.

Le preoccupazioni dei soggetti consultati riguardano, ad esempio, il **cambiamento di linea editoriale della RAI**, le **nuove norme sul pari tempo di presenza in onda** applicabili durante le elezioni del Parlamento europeo del 2024, la **riduzione del canone** collegata all'aumento della componente relativa ai trasferimenti dalla fiscalità generale e le iniziative legislative che disciplinano l'**accesso** a determinate **informazioni giudiziarie** e la pubblicazione delle stesse.

In particolare i portatori di interessi hanno sottolineato la necessità di una riforma d'insieme per garantire che la RAI sia maggiormente al riparo da **rischi di ingerenze politiche**, rischi ritenuti frutto della prassi ormai consolidata di riorganizzare le posizioni apicali della RAI basandosi sull'equilibrio dei poteri politici risultante dalle tornate elettorali. I portatori di interesse hanno inoltre segnalato presunti casi di ingerenza politica indebita verificatisi nel corso del 2023, che hanno portato alle dimissioni dell'amministratore delegato della RAI prima della conclusione del suo mandato, oltre al fatto che il cambiamento di linea editoriale, che si è verificato a seguito della nomina del nuovo amministratore

delegato della RAI e di altri dirigenti, compresi i direttori di testata, ha portato alle dimissioni di vari giornalisti e conduttori.

Si segnala che la Commissione cultura della Camera, a partire dall'ottobre 2024, ha avviato un [ciclo di audizioni](#) sulla situazione attuale e le prospettive future dell'editoria.

I soggetti interessati si sono altresì detti preoccupati per le norme sulla par condicio applicabili alle comunicazioni e all'informazione politiche trasmesse dalla RAI durante le elezioni del Parlamento europeo del 2024 adottate dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, sebbene il Governo abbia riferito che non risulta che abbiano avvantaggiato candidati con ruoli di Governo rispetto ad altri.

Preoccupazioni sono inoltre state espresse sulla decisione adottata dal Governo con la [legge di bilancio 2024](#) di ridurre il canone RAI e di compensare tale riduzione con l'erogazione di un finanziamento diretto supplementare di 430 milioni di euro. Sebbene il Governo abbia spiegato che tale modifica equivarrebbe a una riassegnazione di risorse finanziarie, attuata mediante una riduzione della componente del canone Rai collegata all'aumento della componente relativa ai trasferimenti dalla fiscalità generale, i portatori di interesse hanno ritenuto che la riduzione del canone possa incidere sull'autonomia e sostenibilità finanziaria della RAI riducendo le risorse disponibili che è in grado di raccogliere autonomamente e che le sono necessarie per operare e assolvere il mandato di servizio pubblico. Hanno inoltre sottolineato come questa riduzione rischi di incidere negativamente sulla prevedibilità delle risorse complessive a disposizione della RAI, compromettendone sia la futura capacità di pianificazione finanziaria sia la stabilità economica.

Si segnala che mercoledì 25 settembre 2024 la Presidente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, senatrice Floridia, ha reso noto di aver inviato, su mandato unanime della Commissione, una lettera ai Presidenti delle commissioni parlamentari competenti, ai fini dell'avvio dell'iter delle proposte di legge in materia di riforma della RAI.

Si segnala inoltre che, in data 1° ottobre 2024, sulla base delle designazioni avvenute nei giorni precedenti da parte delle istituzioni competenti (Camera, Senato, Governo), l'Assemblea degli azionisti della RAI ha nominato il nuovo Consiglio di amministrazione, designando Simona Agnes come nuovo Presidente della RAI. Tale nomina diverrà efficace solo dopo il parere favorevole da parte dei due terzi della Commissione parlamentare di vigilanza. La Commissione, riunitasi a tal fine per quattro volte (11 e 16

ottobre, 20 e 27 novembre), non ha potuto sinora procedere all'espressione del parere a causa della **perdurante assenza del numero legale**.

Accesso alle informazioni giudiziarie

Nella relazione si riporta inoltre che le iniziative legislative che disciplinano l'**accesso** a determinate **informazioni giudiziarie** e la relativa pubblicazione preoccupano i giornalisti. In particolare si citano la riforma Nordio e l'emendamento Costa.

Secondo quanto riferito dal Governo tali interventi sono giustificati per garantire il diritto al rispetto della vita privata, il rispetto della riservatezza della corrispondenza e delle comunicazioni e la presunzione d'innocenza e non arrecherebbero alcun pregiudizio né alla libertà di stampa né alla libertà d'informazione poiché, nel caso della riforma Nordio, la limitazione si applicherebbe solo alle informazioni che non sono state acquisite nel corso del procedimento penale conformemente alle applicabili disposizioni del codice di procedura penale, mentre nel caso dell'emendamento Costa, il divieto di pubblicazione sarebbe limitato, nel tempo, alla fase delle indagini preliminari e non impedirebbe in ogni caso ai giornalisti di parafrasare o riassumere il contenuto delle ordinanze di custodia cautelare.

La Commissione riferisce che i portatori di interesse hanno insistito in particolare sul fatto che la riforma Nordio limiti, in ultima analisi, il diritto dei cittadini di essere informati sui fatti che emergono nel corso delle intercettazioni che, pur non configurando reato e non essendo rilevanti dal punto di vista giudiziario, rivestono comunque un interesse pubblico generale.

La riforma Nordio è divenuta [Legge \(n. 114/2024\)](#) ed è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale in data 10 agosto 2024.

I portatori di interesse, riferisce la relazione, hanno espresso preoccupazione in merito alle misure previste dall'emendamento Costa che potrebbero creare un **effetto dissuasivo per i giornalisti**, esponendoli ad un rischio maggiore di eventuali querele per diffamazione in caso di sintesi o riformulazioni errate delle ordinanze di custodia cautelare.

L'approvazione dell'emendamento Costa alla [legge di delegazione europea](#) 2022-2023, ha comportato l'introduzione di una delega al Governo per l'integrazione delle norme nazionali di recepimento della [direttiva \(UE\) 2016/343](#) sul rafforzamento di alcuni aspetti della **presunzione di innocenza** e del **diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali**. Nell'esercizio di tale delega il Governo è tenuto ad osservare (art. 4, paragrafo 3 della legge di delegazione) un principio e criterio direttivo specifico, ovvero l'adozione di misure volte a **vietare la pubblicazione**,

integrale o per estratto, dal **testo delle ordinanze di custodia cautelare** fino al termine delle indagini preliminari.

Tale **delega** è stata **esercitata** dal Governo che il 9 settembre 2024 ha trasmesso alle Camere uno schema di decreto legislativo su cui sono stati espressi i relativi pareri dalle commissioni competenti. Lo schema di decreto legislativo ([A.G. 196](#)) si compone di 3 articoli ed è volto a garantire una più precisa e completa conformità del nostro ordinamento alla direttiva 2016/343/UE, come previsto dall'art. 4 della legge 21 febbraio 2024, n. 15 (Legge di delegazione europea 2022-2023). In particolare, il provvedimento modifica il regime di pubblicazione degli atti del procedimento penale, introducendo il divieto di pubblicazione integrale o per estratto del testo dell'ordinanza di custodia cautelare finché non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare.

Segnatamente l'articolo 1 dello schema di decreto individua l'oggetto dell'intervento normativo, mentre l'articolo 2 introduce due modifiche all'articolo 114 del codice di procedura penale.

L'articolo 114 c.p.p., oggetto dell'intervento normativo, disciplina il **regime di pubblicabilità**, con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, degli **atti del procedimento penale**. La disposizione prevede che: è vietata la pubblicazione, anche parziale o per riassunto, degli atti coperti dal segreto o anche solo del loro contenuto (comma 1); è vietata la pubblicazione, anche parziale, degli atti non più coperti dal segreto fino alla conclusione delle indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare, fatta eccezione per l'ordinanza applicativa di misure cautelari personali di cui all'art. 292 c.p.p. (comma 2); è sempre consentita la pubblicazione del contenuto degli atti non coperti dal segreto (comma 7).

L'articolo 3, infine, reca la clausola di invarianza finanziaria.

Aggressioni ai giornalisti e liti temerarie

La Commissione europea riferisce altresì che le sfide che i giornalisti devono affrontare nell'esercizio della loro professione sono ancora numerose, sebbene siano in vigore norme specifiche che li tutelano dalle minacce nei loro confronti. A tal proposito riferisce che sono stati segnalati **casi di aggressioni fisiche**, minacce di morte e altre forme di intimidazione, che continuano a destare preoccupazioni per la **sicurezza dei giornalisti** in Italia.

Nella relazione si riferisce che secondo gli ultimi dati disponibili del Centro di coordinamento italiano, gestito dal Ministero dell'Interno italiano, nel 2023 gli **atti di intimidazione registrati** dalla polizia sono stati **98**, dato da cui emerge una diminuzione dei casi rispetto al 2022. I portatori di interessi hanno fatto però rilevare che i giornalisti non sempre denunciano alla polizia le intimidazioni o gli

attacchi subiti e a loro parere, questa realtà, sommata al fatto che il Centro di coordinamento non monitora i casi di SLAPP, potrebbe generare problemi di sottosegnalazione.

Pur riconoscendo l'impatto positivo del Centro di coordinamento nel migliorare le relazioni tra gli operatori dei media e le pubbliche autorità, i portatori di interessi hanno invocato un suo potenziamento per renderlo pienamente indipendente dal Governo e in grado di monitorare i casi di SLAPP. Per quanto riguarda questi ultimi, hanno segnalato in particolare un aumento del numero degli atti intimidatori perpetrati, anche da esponenti politici, mediante il ricorso alle vie legali. Ciò secondo quanto riportato dalla relazione sarebbe dimostrato anche dall'attività di monitoraggio svolta dalla società civile secondo cui le azioni legali abusive hanno rappresentato, nel 2023, il 34 % dei casi complessivi registrati e accertati di minacce all'incolumità dei giornalisti.

Per aumentare il **sostegno e la protezione per i media e i giornalisti indipendenti** e per reprimere fenomeni di oppressione e comportamenti non etici, la Presidente della Commissione europea Von der Leyen ha manifestato, negli [orientamenti politici](#) del 18 luglio 2024, l'intenzione di dare seguito all'implementazione del [regolamento](#) sulla libertà dei media, entrato in vigore il 7 maggio 2024, che si applicherà pienamente a partire dall'8 agosto 2025.

Dell'attuazione di tale regolamento è stato incaricato il nuovo commissario europeo per la democrazia, la giustizia, lo Stato di diritto e la protezione dei consumatori, [McGrath](#), il quale ha il compito di avanzare anche **ulteriori proposte per sostenere e proteggere i media e i giornalisti indipendenti**, sulla base del lavoro svolto per proteggerli dalle azioni legali abusive (SLAPP) e da altri atti di pressione e comportamenti non etici.

Altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri:

La relazione, ribadendo quanto già affermato nelle precedenti relazioni, sottolinea che il **frequente ricorso ai decreti legge da parte dei Governi** potrebbe incidere sull'**equilibrio dei poteri** tra il Governo (in quanto potere esecutivo) e il Parlamento (in quanto potere legislativo).

L'**utilizzo corretto dei decreti legge**, tema più volte affrontato dalla Corte costituzionale, è stato più recentemente oggetto della [sentenza](#) n.146 del 2024, con la quale la stessa ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 2, comma 3, del [decreto legge](#) n. 51 del 2023 per **insussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza** richiesti dall'articolo 77 della Costituzione. La Corte ha ribadito che l'ampia autonomia politica del Governo nel ricorrere al decreto-legge non equivale all'assenza di limiti costituzionali e che un ruolo cruciale compete al requisito dell'**omogeneità**, in quanto l'evidente estraneità della norma censurata

rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita assurge a indice sintomatico della **manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza**. La sentenza è stata richiamata anche dal **Comitato per la legislazione della Camera dei deputati**, che, in data 1° agosto 2024, esaminando il [decreto legge](#) n. 76 del 2024 ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento, ha [sollecitato](#) un **uso più corretto dei decreti legge**, raccomandando al Governo e al Parlamento, tra l'altro, di evitare la confluenza di decreti legge in altri provvedimenti di urgenza, limitando tale fenomeno a circostanze eccezionali, da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari.

Inoltre, la Commissione, utilizzando dati ricavati dalla banca dati online del Consiglio d'Europa (HUDOC), precisa che al 1° luglio 2024 l'Italia doveva ancora dare **esecuzione** a **71 sentenze guida della Corte europea dei diritti dell'uomo** e che permangono **criticità** per quanto riguarda lo **spazio civico**, come riportato dai portatori di interesse, che hanno segnalato casi di aggressività verbale nei confronti di organizzazioni impegnate in attività umanitarie e dei casi di violenza contro chi partecipa a manifestazioni.

Rispetto al [progetto di riforma costituzionale](#) per garantire una maggiore stabilità al governo la Commissione riferisce solamente le preoccupazioni di alcuni portatori di interesse rispetto alle modifiche del **sistema di bilanciamento dei poteri istituzionali** e le perplessità degli stessi sulla possibilità di raggiungere in questo modo l'obiettivo della maggiore stabilità.

Pesi e contrappesi come pilastro dello Stato di diritto - come le organizzazioni della società civile possono contribuire a questo pilastro dello Stato di diritto

Il quarto capitolo della relazione sullo Stato di diritto, come anticipato, è dedicato ad **altre questioni istituzionali relative al sistema di bilanciamento dei poteri**. La Commissione europea sottolinea infatti che per lo Stato di diritto è essenziale un sistema di bilanciamento dei poteri correttamente funzionante a livello istituzionale, che crei un **sistema di controllo reciproco** nel quale il potere esercitato da un'autorità statale sia soggetto al controllo di altre autorità, secondo modalità di organizzazione che possono variare in funzione delle diverse tradizioni giuridiche e costituzionali nazionali.

In questa prospettiva la relazione, nella sua parte generale, declina il tema soffermandosi su diversi aspetti specifici ritenuti elementi fondamentali nel garantire il bilanciamento dei poteri o comunque considerati ad esso

connessi. Particolare attenzione è rivolta ad esempio alla **stabilità** e alla **qualità del processo legislativo**, ai **processi di riforma costituzionali** avviati in alcuni Stati membri, al **ruolo** svolto dagli **organi giurisdizionali costituzionali**, all'attuazione delle **sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)**, nonché alle iniziative volte a preservare l'interesse pubblico e a far luce sull'influenza straniera sulle democrazie dell'UE che dovrebbero essere proporzionate e rispettare pienamente i diritti fondamentali e i valori democratici.

La Commissione europea sottolinea inoltre che in una democrazia sana le **organizzazioni della società civile** e le autorità indipendenti, quali le istituzioni nazionali per i diritti umani, gli organismi per la parità e i difensori civici, sono **elementi indispensabili per il bilanciamento dei poteri** e di conseguenza la loro **libertà operativa** è direttamente pertinente per lo Stato di diritto. Le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti umani in particolare vengono considerati attori essenziali nel sorvegliare attentamente le violazioni dello Stato di diritto e nel contribuire attivamente alla promozione e alla protezione dei valori e dei diritti fondamentali dell'UE.

Contesto normativo

Considerato quanto detto, con la [raccomandazione](#) della Commissione sul **coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche** del 12 dicembre 2023, gli Stati membri sono invitati a creare e mantenere un **ambiente sicuro e favorevole** per le **organizzazioni della società civile** e i difensori dei diritti umani, al fine di aumentare le loro opportunità di **partecipazione effettiva alla definizione delle politiche**. In questo senso dovrebbero adottare le misure necessarie per proteggere le organizzazioni della società civile da minacce, criminalizzazione, intimidazioni, vessazioni, attacchi e altre forme di atti criminali, sia offline che online.

Gli Stati membri dovrebbero altresì destinare **finanziamenti specifici** per sviluppare la capacità delle stesse di rafforzare la resilienza a fronte di minacce e attacchi e per migliorare la conoscenza dei servizi di sostegno e dei meccanismi di ricorso disponibili.

Parallelamente la [proposta](#) di direttiva sulle **associazioni transfrontaliere europee**, su cui il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione in prima lettura ma che non è stata ancora approvata dal Consiglio, mira a eliminare gli ostacoli normativi e amministrativi per le associazioni che operano in più di uno Stato membro, al fine di liberare il loro pieno potenziale per generare

valore economico e sociale nell'UE. L'obiettivo è perseguito tramite l'istituzione di una **nuova forma giuridica di associazione transfrontaliera europea senza scopo di lucro** (*European Cross-Border Association, ECBA*), che coesisterà accanto alle forme giuridiche nazionali esistenti.

Si ricorda che la proposta è stata già oggetto di esame da parte della **XIV Commissione politiche dell'Ue della Camera dei deputati** ai fini della verifica della sua conformità al principio di sussidiarietà, di cui al Protocollo n.2 allegato al Trattato di Lisbona. In esito a tale verifica il 16 novembre 2023 la XIV Commissione ha adottato un [documento](#) con cui ha ritenuto la **proposta complessivamente conforme al principio di sussidiarietà e al principio di proporzionalità**, nonché **coerente con la base giuridica** individuata dalla Commissione europea.

Società civile nell'UE

Nella premessa alla raccomandazione di cui *supra* la Commissione osserva che, sebbene la maggior parte degli Stati membri offra uno spazio sicuro alle organizzazioni della società civile, negli ultimi anni in alcuni Stati membri si è rilevato un **numero crescente di attacchi** fisici, verbali e digitali, **episodi di odio**, vessazioni, **intimidazioni** e **campagne diffamatorie**, comprese la criminalizzazione delle attività umanitarie a favore dei diritti fondamentali, le restrizioni amministrative e giuridiche, la sorveglianza illegale e il ricorso ad azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica. In particolare segnala che da diversi studi risulta che, tra le organizzazioni della società civile, le più colpite sono quelle che lavorano per i diritti delle donne, i diritti in materia di salute sessuale e riproduttiva, i diritti delle persone LGBTIQ, dei migranti e dei richiedenti asilo, l'integrità pubblica, la lotta alla corruzione e la tutela dell'ambiente.

Anche nella relazione sullo Stato di diritto 2024 la Commissione osserva che nella maggior parte degli Stati membri il **contesto è favorevole** e propizio alla società civile, il cui spazio continua a essere considerato "aperto". Si sottolinea tuttavia che è proseguita una tendenza registrata già nelle relazioni precedenti. Le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti umani si sono trovati sempre più spesso in difficoltà a causa di nuove restrizioni legali, mancanza di finanziamenti o attacchi fisici e verbali.

Situazione italiana

In questo senso nel capitolo della relazione dedicato all'**Italia** la Commissione sottolinea che permangono **criticità** per quanto riguarda lo **spazio civico**, anche alla luce dei casi di aggressività verbale nei confronti di

organizzazioni impegnate in attività umanitarie e dei casi di violenza segnalati contro chi partecipa a manifestazioni. Riferisce inoltre che secondo la valutazione formulata da CIVICUS lo spazio civico è ancora considerato ristretto, mentre i portatori di interessi hanno segnalato le aggressioni verbali subite da determinate organizzazioni, soprattutto quelle che svolgono attività umanitaria, ad opera di alcuni media ed esponenti politici, nonché alcuni episodi di violenza perpetrata dalla polizia a danno di manifestanti.

Non ci sono stati aggiornamenti significativi per quanto riguarda le valutazioni ex post e inoltre i **processi di consultazione pubblica** non sono svolti in modo sistematico, sebbene comunque la Commissione abbia preso atto dell'inaugurazione dell'Hub partecipazione nel luglio 2023. L'Hub di partecipazione in particolare è una piattaforma volta a promuovere e catalizzare le politiche di partecipazione pubblica e a condividere pratiche, percorsi e strumenti d'interesse a livello nazionale e internazionale, ma nel corso della consultazione i portatori di interesse hanno dichiarato di non poter ancora trarre conclusioni sulla sua efficacia poiché l'Hub non è ancora pienamente operativo.

IL PRINCIPIO DELLO STATO DI DIRITTO NELL'UNIONE EUROPEA

Lo **Stato di diritto** rientra fra i **valori fondanti** dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), *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*. Tali valori hanno una rilevanza anche sul piano dei rapporti con gli Stati terzi; in particolare il rispetto degli stessi costituisce una condizione per l'eventuale **adesione** di tali Stati all'UE, ai sensi dell'articolo 49 TUE.

La presenza di istituzioni stabili a garanzia della **democrazia**, dello **Stato di diritto**, dei **diritti umani**, del rispetto e della tutela delle **minoranze** figura tra i parametri noti come i **criteri di Copenaghen** (in quanto stabiliti in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 e rafforzati dal Consiglio europeo di Madrid nel 1995), che uno Stato terzo deve rispettare per ottenere l'**adesione** all'Unione europea.

Il [regolamento](#) (UE, Euratom) 2020/2092 (vedi *infra*) del 16 dicembre 2020, relativo a un **regime generale di condizionalità** per la **protezione del bilancio** dell'Unione, ha consolidato a livello di Unione europea la nozione di Stato di diritto, includendovi i seguenti principi:

- **legalità**, in base alla quale il procedimento legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico;
- **certezza del diritto**;
- **divieto di arbitrarietà del potere esecutivo**;
- **tutela giurisdizionale effettiva**, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali;
- **separazione dei poteri**;
- **non-discriminazione e uguaglianza** di fronte alla legge.

La tutela dello Stato di diritto è ritenuta **la preconditione essenziale per il funzionamento dell'ordinamento europeo** nel suo complesso, tra l'altro, con riferimento a: l'esercizio dei diritti e delle libertà garantiti dalla Carta europea dei diritti fondamentali; l'attuazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE; il funzionamento del mercato interno;

l'impiego delle dotazioni di bilancio UE in conformità alle corrispondenti norme di utilizzo.

Visto il ruolo centrale dello Stato di diritto per il funzionamento dell'UE, l'Unione ha sviluppato una serie di strumenti per garantirne il rispetto in tutti gli Stati membri. Ogni strumento mira a **promuovere, prevenire** o a **rispondere** ai problemi legati allo Stato di diritto.

Rientrano tra gli **strumenti preventivi**, tra l'altro, il semestre europeo, il quadro di valutazione della giustizia dell'UE, gli strumenti di finanziamento dell'UE, le campagne di comunicazione e le attività di promozione, nonché il **ciclo annuale sullo Stato di diritto** che si incentra sulla pubblicazione della **relazione sullo Stato di diritto**.

Costituiscono invece **strumenti di risposta** alle violazioni dello Stato di diritto il meccanismo di cui all'articolo 7 del TUE, il quadro per rafforzare lo Stato di diritto, le procedure di infrazione e il c.d. regolamento sulla condizionalità. Nel dicembre 2020 la Commissione europea ha avviato inoltre una nuova [strategia per rafforzare l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE](#), anche in relazione ai fondi dell'UE, attraverso la "condizione abilitante" specifica della Carta, introdotta dal [regolamento](#) sulle disposizioni comuni del 2021 (vedi *infra*).

I principali strumenti di tutela per rispondere ad eventuali violazioni dello Stato di diritto nell'ordinamento europeo

L'articolo 7 del Trattato sull'UE (TUE)

La procedura ex articolo 7 del TUE sulla protezione dei valori UE prevede **due meccanismi**: il primo per le **misure preventive**, se c'è un evidente **rischio di violazione grave dei valori UE** da parte di uno Stato membro; il secondo per le **sanzioni**, se si ritiene che la violazione sia avvenuta.

L'**iniziativa**, nel primo caso, spetta al **Parlamento europeo**, alla **Commissione europea**, o a **un terzo degli Stati membri**, nella forma di una proposta motivata, e nel secondo caso a un terzo degli Stati membri o alla Commissione. Sono, invece, il **Consiglio** e il **Consiglio europeo**, in fasi diverse, a esercitare i poteri di accertamento per quanto riguarda il rischio di **violazione grave** o la constatazione dell'avvenuta **violazione grave e persistente** da parte di uno Stato membro.

Le prime e uniche esperienze di avvio della procedura ex art. 7 riguardano i casi relativi alla **Polonia** e all'**Ungheria**, i cui procedimenti sono stati instaurati rispettivamente dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo.

In particolare, con la [risoluzione](#) del 12 settembre 2018, gli eurodeputati hanno richiesto al Consiglio di valutare le violazioni dei valori di cui all'articolo 2 TUE in **Ungheria**. Alla risoluzione è allegata una [proposta](#) di decisione del Consiglio ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE. Nell'ambito del Consiglio Affari generali sono state organizzate una serie di audizioni sull'Ungheria (sette fino ad ora, di cui l'ultima durante il Consiglio Affari generali del 25 giugno 2024), ma il Parlamento, con una [risoluzione](#) di gennaio 2024, ha continuato ad esprimere il proprio rammarico rispetto all'incapacità del Consiglio di compiere progressi significativi nell'ambito delle procedure in corso di cui all'articolo 7, rimarcando la propria preoccupazione per l'erosione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Ungheria. La questione è stata da ultimo all'ordine del giorno del Consiglio Affari generali del 19 novembre 2024. In tale occasione la Commissione ha fornito ai ministri un aggiornamento sugli ultimi sviluppi, i ministri hanno avuto l'opportunità di presentare i loro commenti, mentre l'Ungheria ha presentato le proprie osservazioni.

Si segnala che il 29 novembre 2024 **Moody's** ([qui](#) il comunicato) ha confermato il rating sovrano dell'Ungheria (Baa2) ma ha **modificato l'outlook da stabile a negativo** a causa dei **rischi** al ribasso per le prospettive economiche, fiscali e di debito posti dalle **debolezze istituzionali e di governance**. In particolare, a giudizio di Moody's, **l'Ungheria potrebbe perdere una quantità sostanziale di fondi europei** (legati al PNRR e alla politica di coesione) se le istituzioni ungheresi non saranno in grado o non saranno disposte a soddisfare le condizioni stabilite dall'UE - tra cui la condizionalità sullo Stato di diritto - per l'erogazione dei medesimi fondi.

La procedura nei confronti della **Polonia** invece è stata avviata il 20 dicembre 2017, quando la Commissione europea ha [presentato](#) una [proposta](#) di decisione del Consiglio ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, contenente una serie di **raccomandazioni** relative alla **riforma della giustizia** e all'**indipendenza della magistratura** in Polonia. Da allora in sede di Consiglio si sono tenute una serie di audizioni sulla Polonia. Il 6 maggio 2024 la Commissione europea ha [concluso](#) la sua analisi sulla situazione dello Stato di diritto in Polonia ritenendo che in tale Stato non ci sia più un rischio evidente di violazione grave dello Stato di diritto. Dopo l'analisi condotta, la Commissione ha sottoposto l'intenzione di **chiudere il contenzioso** con la Polonia ai ministri riuniti per il Consiglio Ue Affari Generali del 21 maggio 2024 che hanno [preso atto](#) dell'intenzione della Commissione di ritirare la sua proposta motivata.

Sono previste maggioranze diverse a seconda della fase della procedura. Per quanto riguarda il meccanismo preventivo la decisione in seno al

Consiglio richiede la **maggioranza dei quattro quinti** degli Stati membri, mentre in caso di constatazione della violazione grave e persistente è necessaria una decisione all'**unanimità** del Consiglio europeo, naturalmente ad esclusione dello Stato oggetto della procedura, che non prende parte ai voti.

Sia nella fase preventiva che in quella di constatazione dell'esistenza della violazione è richiesta anche l'**approvazione del Parlamento europeo**.

Il **regime sanzionatorio** stabilito dall'articolo 7 TUE prevede, previa **decisione a maggioranza qualificata del Consiglio**, la possibile sospensione dello Stato cui è stata addebitata la violazione da alcuni dei diritti derivanti dal Trattato, inclusa la **sospensione del diritto di voto** in seno al **Consiglio** del rappresentante del Governo dello Stato in questione.

La disciplina relativa ai *quorum* previsti dalla procedura (in particolare, l'unanimità richiesta per poter procedere alla fase di individuazione delle sanzioni) è stata oggetto di dibattito con riferimento alle sue ricadute in termini di efficacia dello strumento.

Quadro per rafforzare lo Stato di diritto

Nella [comunicazione](#) dell'11 marzo 2014, dal titolo "Un nuovo quadro per rafforzare lo Stato di diritto", la Commissione europea ha preso atto del fatto che i **meccanismi previsti dai Trattati non sono sempre idonei** a reagire prontamente a minacce allo Stato di diritto che si verificano in uno Stato membro.

Ha voluto pertanto istituire un **nuovo quadro per rafforzare lo Stato di diritto inteso**, attraverso un **dialogo strutturato** in più fasi e con **pareri e raccomandazioni**, a trovare una **soluzione con lo Stato interessato** affinché non si verifichi una minaccia sistemica allo Stato di diritto che possa trasformarsi in "evidente rischio di violazione grave" ai sensi dell'articolo 7 del TUE e che renda necessaria l'attuazione dei meccanismi previsti dallo stesso articolo.

La funzione del quadro, il cui obiettivo principale è far fronte alle minacce allo Stato di diritto aventi **carattere sistemico**, è stata riconosciuta dalla Corte di giustizia UE con l'ordinanza del 17 dicembre 2018, nella causa [C-619/18](#), e la prima, e finora unica, volta in cui è stato utilizzato è con l'avvio di un dialogo con la Polonia nel gennaio 2016. L'utilizzo del quadro non ha tuttavia scongiurato l'avvio della procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del TUE nei confronti di tale paese (vedi *supra*).

Procedura di infrazione

Altro strumento generale di possibile reazione al mancato rispetto da parte di uno Stato membro del principio dello Stato di diritto (e dei diritti fondamentali) è rappresentato dalla **procedura di infrazione** promossa dalla Commissione europea per violazione del diritto dell'UE.

In base agli articoli 258-260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la Commissione individua possibili **violazioni del diritto dell'UE** sulla base delle proprie indagini o di denunce da parte di cittadini, imprese e altre parti interessate. Se il paese dell'UE interessato non ha comunicato le misure che recepiscono completamente le disposizioni delle direttive o non rettifica la presunta violazione del diritto dell'UE, la Commissione può avviare una **procedura formale di infrazione**. In particolare, la Commissione invia una **lettera di costituzione in mora** con cui richiede ulteriori informazioni al paese in questione, che dovrà inviare una risposta dettagliata entro un termine preciso, in genere due mesi. Se la Commissione giunge alla conclusione che il paese è venuto meno ai propri obblighi a norma del diritto dell'UE, può inviare una **richiesta formale di conformarsi** al diritto dell'Unione, in cui spiega perché ritiene che il paese violi il diritto dell'UE (**parere motivato**). La Commissione chiede, inoltre, al paese interessato di comunicarle le misure adottate entro un termine preciso, in genere due mesi. Se il paese continua a non conformarsi alla legislazione, la Commissione può decidere di **deferirlo alla Corte di giustizia**. Ove la Corte ritenga che il paese in questione abbia violato il diritto dell'Unione, le autorità nazionali devono adottare **misure per conformarsi** alle disposizioni della sentenza della Corte. Se, nonostante la sentenza della Corte di giustizia, il paese continua a non rettificare la situazione, la Commissione può deferirlo dinanzi alla Corte, chiedendo al giudice dell'UE l'imposizione di **sanzioni pecuniarie**, che possono consistere in una somma forfettaria e/o in pagamenti giornalieri.

A partire dal 2019 (si veda in particolare la [comunicazione](#) “Rafforzare lo Stato di diritto – Programma di azione”) la Commissione europea ha mutato approccio, procedendo a un maggiore **impiego strategico** delle **procedure di infrazione** e, in generale, ad un aumento del coinvolgimento dell'azione della Corte di giustizia dell'UE ove i rimedi nazionali non siano in grado di contrastare le violazioni dello Stato di diritto verificatesi negli Stati membri.

Regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto

Un **ulteriore livello di protezione** è stato predisposto, a partire dal 1° gennaio 2021, con l'entrata in vigore del [regolamento](#) sulla condizionalità, che mira a contrastare le **violazioni dei principi dello Stato di diritto** che

compromettono o rischiano seriamente di **compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio** o la **tutela degli interessi finanziari** dell'Unione.

Con questo regime di condizionalità la Commissione europea può proporre al Consiglio **misure adeguate e proporzionate** nel caso in cui **violazioni dello Stato di diritto** in un determinato Stato membro minaccino **gli interessi finanziari dell'UE**. Il Consiglio adotta una decisione definitiva sulla proposta di misure (ad esempio la sospensione dei pagamenti o l'applicazione di rettifiche finanziarie) e, allo stesso tempo, i destinatari finali e i beneficiari dei fondi dell'Unione dovrebbero continuare a ricevere i pagamenti direttamente dagli Stati membri interessati.

La Corte di giustizia dell'UE, con sentenza nella causa [C-157/2021](#), ha confermato che la condizionalità di bilancio è una procedura indipendente e diversa da quella di cui all'articolo 7 TUE, avendo le **due procedure scopi diversi** e un **oggetto distinto**. Nell'articolo 7 TUE può sussumersi qualsiasi violazione grave e persistente di un valore contenuto nell'articolo 2 TUE, mentre il regolamento sulla condizionalità autorizza l'esame delle violazioni dei principi dello Stato di diritto menzionati dallo stesso regolamento, solo laddove sussistano motivi fondati per ritenere che esse abbiano un'incidenza sul bilancio.

La prima notifica da parte della Commissione europea ai sensi del regolamento sulla condizionalità è stata trasmessa all'Ungheria il 27 aprile 2022. La notifica ha rappresentato l'avvio di un *iter* di valutazione e scambio di informazioni con lo Stato membro interessato, che ha portato alla presentazione di una [proposta](#) di decisione del Consiglio il 18 settembre 2022, con la quale la Commissione ha proposto la **sospensione del 55% degli impegni per tre programmi operativi** nell'ambito della **politica di coesione** e il **divieto** di assumere **impegni giuridici con i trust di interesse pubblico** per i programmi attuati in gestione diretta e indiretta. La [decisione](#) è stata adottata dal Consiglio il **15 dicembre 2022**. Ad oggi i 6,3 miliardi che costituiscono il budget dei programmi della politica di coesione sono ancora sospesi e l'Ungheria non ha ancora accesso a questi fondi, a causa del fatto che, nonostante gli scambi regolari con lo Stato membro interessato, la Commissione, con una [decisione](#) del **13 dicembre 2023**, ha ritenuto che l'Ungheria non avesse affrontato le violazioni dei principi dello Stato di diritto e che non fosse pertanto in grado di proporre l'adeguamento o la revoca delle misure.

Condizione abilitante orizzontale sulla Carta dei diritti fondamentali

Per garantire che l'**attuazione dei programmi finanziati con fondi europei sia conforme al diritto dell'Unione**, l'articolo 15 del [regolamento](#) sulle disposizioni comuni, che disciplina [otto fondi](#) dell'UE (FESR, FSE+, JTF, FEAMPA, AMIF, ISF, BMVI e Fondo di coesione), prevede che gli Stati membri debbano rispettare le **condizioni abilitanti orizzontali**

(applicabili a tutti gli obiettivi specifici) e **tematiche** (applicabili solo al FESR, al FSE+ e al Fondo di coesione). Lo Stato membro deve garantire che le condizioni abilitanti continuino a essere soddisfatte e rispettate durante **l'intero periodo di programmazione**. In caso di **mancato rispetto** di tali **condizioni**, le relative **richieste di rimborso** presentate dagli Stati membri **non vengono pagate** dalla Commissione. In particolare, in difesa dei **diritti** e dei **valori fondamentali dell'UE**, una delle **condizioni abilitanti orizzontali**, richiede che gli Stati membri mettano in atto meccanismi efficaci per garantire che tutti i programmi siano attuati nel **rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE**.

Il 22 dicembre 2022 la Commissione europea ha [approvato](#) vari programmi operativi presentati dall'Ungheria, ma aveva concluso che l'Ungheria non soddisfacesse la condizione abilitante orizzontale relativa alla Carta dei diritti fondamentali per quanto riguarda **l'indipendenza del potere giudiziario** e le disposizioni di varie leggi che presentano gravi rischi per i **diritti delle persone LGBTIQ+**, la **libertà accademica** e il **diritto di asilo**. Il 13 dicembre 2023 la Commissione ha tuttavia [valutato](#) positivamente le riforme adottate dall'Ungheria, ritenendo che la condizione abilitante orizzontale sulla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, con specifico riferimento all'indipendenza giudiziaria, fosse ormai rispettata. Tale [decisione](#) ha permesso lo sblocco di 10,2 miliardi di euro dei fondi della politica di coesione, della pesca e degli Affari interni. Il Parlamento europeo il 25 marzo 2024 ha presentato un [ricorso](#) alla Corte di giustizia dell'UE con il quale ha richiesto l'annullamento di tale decisione, ritenendo che la Commissione abbia commesso errori manifesti di valutazione, senza fornire una spiegazione sostanziale a sostegno della decisione e abusando del proprio potere in cambio della revoca del veto da parte dell'Ungheria su alcune urgenti decisioni richiedenti l'unanimità in seno al Consiglio europeo.

Si ricorda, altresì, che il 15 dicembre 2022 il Consiglio ha [approvato](#) il **PNRR ungherese** con il quale l'Ungheria si è impegnata, tra l'altro, a rispettare **27 "super traguardi"** volti a garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e rafforzare l'indipendenza giudiziaria. I "super traguardi" sono rimasti invariati in occasione dell'[approvazione](#) (l'8 dicembre 2023) del PNRR rivisto dell'Ungheria e si applicano anche al capitolo REPowerEU. Essi comprendono **4 "super traguardi" sull'indipendenza giudiziaria**, che corrispondono alle misure richieste all'Ungheria dalla Commissione ai sensi delle condizioni abilitanti orizzontali sulla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e **21 "super traguardi"** che corrispondono alle **misure correttive ai sensi del meccanismo di condizionalità di bilancio**.

La Commissione europea ha [ribadito](#) in più occasioni che **finché l'Ungheria non avrà implementato in modo soddisfacente tutti i 27 "super traguardi" non sarà possibile effettuare alcun pagamento** in relazione al PNRR ungherese. Allo

stato, infatti, l'Ungheria ha ottenuto soltanto il pre-finanziamento per l'implementazione del capitolo REPowerEU, che non è condizionato dal conseguimento dei "super traguardi" (si veda la [pagina web](#) della Commissione per approfondimenti).