

Bruxelles, 24.7.2024
COM(2024) 800 draft

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

Relazione sullo Stato di diritto 2024

La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea

{SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} - {SWD(2024) 803 final} -
{SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} - {SWD(2024) 806 final} -
{SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} - {SWD(2024) 809 final} -
{SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -
{SWD(2024) 831 final}

1. INTRODUZIONE

Lo Stato di diritto è una garanzia essenziale per il buon funzionamento delle nostre democrazie, per la protezione dei diritti individuali e, di conseguenza, per la vitalità e la prosperità delle nostre società ed economie. Lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti fondamentali costituiscono le basi dell'azione dell'Unione europea volta a promuovere la pace, la prosperità, la competitività, la coesione sociale e la stabilità in tutto il continente e nel mondo. Tali valori, comuni agli Stati membri¹, sono spesso soggetti a pressioni e la resilienza delle società e delle istituzioni democratiche viene costantemente messa alla prova. Di fronte ai grandi cambiamenti, che si tratti delle crisi della COVID-19, della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina o della duplice transizione verde e digitale, questi valori sono quanto mai essenziali per la relazione di fiducia dei cittadini nell'Unione.

L'UE riconosce sempre più che il suo successo dipende da un approccio proattivo volto a promuovere e difendere lo Stato di diritto², che è complessivamente in linea con i pareri e le aspettative dei cittadini dell'UE. Il 74 % dei partecipanti a una recente indagine Eurobarometro ritiene che l'UE svolga un ruolo importante nel difendere lo Stato di diritto e l'89 % considera importante che tutti gli Stati membri rispettino i valori fondamentali dell'UE³.

Ogni anno dal 2020 la relazione sullo Stato di diritto, esaminando in modo sistematico e obiettivo gli sviluppi dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri, dimostra che lo Stato di diritto è importante per i cittadini e le imprese in tutta l'UE. A cinque anni di distanza, gli Stati membri e l'UE nel suo complesso sono molto più preparati a individuare, prevenire e affrontare le sfide emergenti. Ciò contribuisce alla resilienza delle nostre democrazie europee e alla fiducia reciproca nell'UE, nonché al corretto funzionamento del mercato unico dell'UE, promuovendo un contesto imprenditoriale che favorisce la competitività e la crescita sostenibile.

L'Unione è determinata a promuovere lo Stato di diritto come elemento portante dei diritti umani e della democrazia nel mondo e nel suo vicinato⁴. Al di là degli evidenti vantaggi economici e in materia di sicurezza che comporta un'Unione più ampia, uno degli obiettivi principali dell'allargamento dell'UE è ancorare saldamente in tutto il continente europeo la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali⁵. Includere alcuni paesi dell'allargamento⁶, accanto agli Stati membri, nella relazione sullo Stato di diritto del 2024 sosterrà l'impegno profuso da questi paesi a favore di riforme che permettano di conseguire progressi irreversibili in materia di democrazia e Stato di diritto prima dell'adesione e di mantenere livelli elevati dopo l'adesione.

¹ Articolo 2 del trattato sull'Unione europea.

² Strumenti dell'UE per lo Stato di diritto:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

³ Speciale [Eurobarometro 553](#) - Stato di diritto (2024).

⁴ Si veda il piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024 (JOIN(2020) 5 final).

⁵ Comunicazione della Commissione sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento (COM(2024) 146 final).

⁶ Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia. La selezione rispecchia i progressi compiuti da ciascun paese nel rispettivo processo di adesione o nel livello di preparazione in materia di Stato di diritto.

2. DIFENDERE LO STATO DI DIRITTO A VANTAGGIO DEI CITTADINI E DELLE IMPRESE

Negli ultimi cinque anni la Commissione si è adoperata per costruire un'architettura dello Stato di diritto che contribuisca a contrastare il rischio che il mancato rispetto dello Stato di diritto comporta per i singoli Stati membri e per l'UE nel suo complesso⁷.

L'obiettivo di tale attività era **promuovere** una cultura dello Stato di diritto, **prevenire** l'emergere o l'aggravarsi di problemi in materia di Stato di diritto e **rispondere** in maniera efficace a livello di UE a sfide gravi e persistenti. Ciò ha richiesto una **diversificazione degli strumenti relativi allo Stato di diritto** utilizzabili a livello di UE, per poter calibrare l'azione nel modo più efficace possibile⁸.

L'architettura dello Stato di diritto, il miglioramento delle conoscenze emerse dalla relazione sullo Stato di diritto e la dinamica di riforma negli Stati membri hanno rafforzato la fiducia reciproca e plasmato una migliore comprensione comune delle modalità per alimentare un contesto nel quale lo Stato di diritto possa prosperare.

Inoltre, dal 2020 diverse nuove iniziative dell'UE hanno reso più rigorose le norme comuni in settori aventi una rilevanza diretta per lo Stato di diritto, attingendo ai risultati del monitoraggio effettuato nel contesto di questa relazione. Tali iniziative promuoveranno l'**integrità**⁹ e intensificheranno la **lotta contro la corruzione**¹⁰, rafforzeranno la **trasparenza e la responsabilità dei processi decisionali**¹¹, potenzieranno la **capacità e la qualità delle pubbliche amministrazioni** a tutti i livelli¹², tuteleranno la **libertà e il pluralismo dei media**¹³, tanto online quanto offline, rafforzeranno **autorità indipendenti quali gli organismi nazionali per la parità**¹⁴ e **promuoveranno e tuteleranno uno spazio civico**

⁷ La comunicazione della Commissione del 2019 "Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione" rileva che se "lo Stato di diritto non viene adeguatamente tutelato in tutti gli Stati membri, ad incrinarsi è il fondamento stesso dell'Unione, di cui la solidarietà, la coesione e la fiducia necessaria per il riconoscimento reciproco delle decisioni nazionali e il funzionamento del mercato interno nel suo complesso sono parte integrante" (COM(2019) 163 final).

⁸ La Corte dei conti europea ha chiesto una panoramica più esaustiva dei diversi strumenti per lo Stato di diritto ([Riesame della Corte dei conti europea della relazione sullo Stato di diritto](#)).

⁹ [Accordo che istituisce un organismo interistituzionale per le norme etiche riguardanti i membri delle istituzioni e degli organi consultivi dell'UE](#).

¹⁰ Il pacchetto sulla lotta contro la corruzione (JOIN(2023) 12 final) comprende una proposta di nuova direttiva sulla lotta contro la corruzione mediante il diritto penale (COM(2023) 234 final) e una proposta dell'alto rappresentante volta all'ampliamento del pacchetto di strumenti della politica estera e di sicurezza comune (PESC) in materia di sanzioni al fine di includere gravi atti di corruzione (HR(2023) 108).

¹¹ Proposta sulla trasparenza della rappresentanza d'interessi esercitata per conto di paesi terzi (COM(2023) 637 final).

¹² La comunicazione "Rafforzamento dello spazio amministrativo europeo (ComPAct)" (COM(2023) 667 final) definisce un quadro che consente agli Stati membri di migliorare le competenze degli esperti pubblici e sfruttare le tecnologie per affrontare le sfide in materia di buon governo, efficienza della giustizia e corruzione.

¹³ Regolamento (UE) 2024/1083 che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media) e direttiva (UE) 2024/1069 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica"). Proseguono i lavori relativi alla raccomandazione del 2021 sulla sicurezza dei giornalisti (C(2021) 6650 del 16 settembre 2021) e sulle proposte relative alla tutela dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica") (C(2022) 2428 del 27 aprile 2022).

¹⁴ Direttiva (UE) 2024/1500 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità e direttiva (UE) 2024/1499 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità.

favorevole¹⁵ in cui i cittadini e una società civile attiva e indipendente beneficino delle condizioni e degli strumenti giusti per una partecipazione e un coinvolgimento significativi.

La relazione sullo Stato di diritto al centro dell'architettura dello Stato di diritto dell'UE

Nel 2019, quando ha istituito il nuovo collegio dei commissari, la presidente von der Leyen ha collocato lo Stato di diritto tra le priorità dell'agenda politica e ha definito la **relazione sullo Stato di diritto** come uno degli orientamenti politici fondamentali per il mandato corrente, un impegno che si è impegnata a rafforzare ulteriormente nei successivi cinque anni.

Concepita come ciclo annuale, questa relazione si concentra sulla prevenzione migliorando la consapevolezza in merito alle principali evoluzioni dello Stato di diritto. Individuando i problemi, cerca di aiutare gli Stati membri a trovare soluzioni che proteggano lo Stato di diritto, in collaborazione con la Commissione, altri Stati membri e portatori di interessi fondamentali quali la Commissione di Venezia¹⁶. Questa relazione è diventata uno strumento centrale nel pacchetto di strumenti dell'UE per lo Stato di diritto nonché un punto di riferimento fondamentale a livello nazionale e di UE. Il suo monitoraggio specifico ha permesso una migliore comprensione comune degli sviluppi in ciascuno Stato membro, contribuendo a individuare i rischi, a sviluppare possibili soluzioni e a fornire un sostegno mirato in una fase precoce.

Ogni anno la relazione **fa il punto sulla situazione in materia di Stato di diritto in ogni Stato membro e nell'UE nel suo complesso**, valutando in modo strutturato e rigoroso i cambiamenti significativi, sia positivi che negativi, intervenuti a livello nazionale in quattro settori principali: **giustizia, lotta contro la corruzione, pluralismo e libertà dei media, questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri**. Con la sua metodologia trasparente e obiettiva, basata su norme riconosciute in materia di Stato di diritto, la relazione garantisce un trattamento equo e paritario di tutti gli Stati membri, tenendo conto nel contempo degli specifici contesti e delle tradizioni giuridiche nazionali.

Dal 2022 la relazione contiene **raccomandazioni specifiche** rivolte agli Stati membri, destinate a sostenere meglio i loro sforzi per proseguire nelle riforme e a individuare i settori in cui potrebbero essere necessari miglioramenti o azioni di follow-up. Nel 2023 è stato dato seguito a quasi il 65 % della prima serie di raccomandazioni specifiche formulate nel 2022, il che riflette una dinamica positiva delle riforme in tutta l'UE. Nel 2024 tale tendenza è proseguita: è stato seguito il 68 % delle raccomandazioni del 2023¹⁷.

Ciò dimostra che gli Stati membri stanno compiendo notevoli sforzi per dare seguito alle raccomandazioni formulate nella relazione. Alcune raccomandazioni, in funzione della loro natura e del loro oggetto, possono richiedere per essere seguite tempi più lunghi del ciclo annuale di queste relazioni, a causa della necessità di consultazioni di ampia portata a livello politico e dei portatori di interessi, oppure al fatto che i cicli elettorali possono interrompere i

¹⁵ Raccomandazione della Commissione sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche (C(2023) 8627 final).

¹⁶ COM (2020) 580 final.

¹⁷ Sono stati rilevati progressi significativi o la piena attuazione di quasi il 20 % delle raccomandazioni e alcuni progressi sul 50 % delle raccomandazioni. Riguardo alle altre raccomandazioni non è stato rilevato nessun progresso.

progressi compiuti in termini di legislazione. La relazione e le sue raccomandazioni si concentrano inoltre sul monitoraggio della situazione sul campo e sui risultati delle riforme.

Dialogo e seguito dato alla relazione sullo Stato di diritto a livello nazionale e dell'UE

La relazione e le sue raccomandazioni costituiscono la chiave di volta di un **dialogo** permanente con gli Stati membri e tra gli stessi. A tale scopo sono stati intensificati i contatti tra la Commissione e gli Stati membri, compresi i parlamenti nazionali, che, in qualità di legislatori e di istituzioni a cui l'esecutivo deve rendere conto, hanno un ruolo fondamentale per il rispetto dello Stato di diritto. Le riunioni periodiche della **rete dell'UE dei punti di contatto per lo Stato di diritto** permettono di condividere esperienze in merito a questioni di interesse comune evidenziate dalle relazioni sullo Stato di diritto¹⁸.

La relazione è divenuta un elemento centrale per l'azione delle istituzioni dell'UE in materia di Stato di diritto. Il **dialogo annuale sullo Stato di diritto** in seno al Consiglio¹⁹ si basa sulla relazione della Commissione sullo Stato di diritto, riconosciuta come uno strumento che permette scambi politici costruttivi tra gli Stati membri e la condivisione delle migliori pratiche e degli insegnamenti tratti dall'esperienza. Nel 2023 il Consiglio ha valutato positivamente tale dialogo e ha cercato di aumentarne la frequenza²⁰. Inoltre il Consiglio "Giustizia" ha continuato a discutere su questioni di attualità relative allo Stato di diritto in ogni semestre di presidenza del Consiglio²¹. Le questioni relative allo Stato di diritto sono pertinenti anche per i lavori di altre formazioni del Consiglio, come testimoniato dal dibattito del maggio 2024 sulla promozione di una cultura dello Stato di diritto attraverso l'istruzione in seno al Consiglio "Istruzione".

La profondità dell'interesse del **Parlamento europeo** è emersa non soltanto nei dibattiti annuali sulle relazioni sullo Stato di diritto, ma anche nei dibattiti specifici per paese e nelle audizioni pubbliche dedicate alla democrazia, allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali²². Un nuovo gruppo di monitoraggio della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali ha accordato ulteriore attenzione alla questione.

La relazione ha contribuito altresì a stimolare dibattiti di più ampio respiro in materia di Stato di diritto. Ne sono un esempio la seconda conferenza ad alto livello dei presidenti degli organi giurisdizionali costituzionali di grado più elevato dell'UE, tenutasi nel novembre 2023²³. Nel gennaio 2024, il tredicesimo dialogo diretto tra le capitali dell'UE e la Commissione è stato

¹⁸ [Rete dei punti di contatto nazionali in materia di Stato di diritto \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-communications/infographic/infographic-national-contact-networks-in-the-field-of-rule-of-law-matters). Nel corso dell'ultimo anno sono state scambiate buone pratiche circa i difensori civici e le istituzioni nazionali per i diritti umani, i sistemi di assegnazione delle cause e gli strumenti di sostegno tecnico per le riforme tanto negli Stati membri quanto nei paesi dell'allargamento.

¹⁹ In tale contesto, nel settembre 2023 il Consiglio "Affari generali" ha tenuto una discussione orizzontale sugli sviluppi generali dello Stato di diritto e nell'ottobre 2023, nel gennaio e nel maggio del 2024 ha tenuto discussioni specifiche per paese.

²⁰ Valutazione del dialogo sullo Stato di diritto del Consiglio – [Conclusioni della presidenza](#). La valutazione ha formalizzato la relazione sullo Stato di diritto come base per il dialogo annuale.

²¹ Nel marzo 2024 il Consiglio "Giustizia" ha discusso della resilienza del sistema giudiziario nella lotta contro le organizzazioni criminali in un paese basato sullo Stato di diritto. Nell'ottobre 2023 la discussione in sede di Consiglio "Giustizia" si è concentrata sul rafforzamento dell'efficienza e della qualità del sistema giudiziario nazionale.

²² Si vedano la risoluzione del Parlamento europeo, del 28 febbraio 2024, Relazione sulla relazione sullo Stato di diritto 2023 della Commissione (2023/2113 (INI)), P9_TA (2024) 0108, e le specifiche discussioni durante le sedute plenarie a Malta (19 ottobre 2023), in Slovacchia (17 gennaio 2024), in Grecia (7 febbraio 2024) e in Ungheria (24 aprile 2024).

²³ Tra i partecipanti figuravano la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

dedicato allo Stato di diritto e i sindaci partecipanti hanno discusso della dimensione locale dei quattro pilastri della relazione²⁴. La Corte dei conti europea ha contribuito ulteriormente alla riflessione sulla relazione, pubblicando nel febbraio 2024 un riesame della relazione della Commissione sullo Stato di diritto²⁵.

La relazione ha inoltre agito da catalizzatore per un maggiore coinvolgimento della **società civile e dei portatori di interessi** nelle questioni relative allo Stato di diritto. Le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti umani svolgono un ruolo importante tanto nello stimolare quanto nel proteggere i valori e i diritti sanciti dai trattati dell'UE e dalla Carta dei diritti fondamentali, contribuendo a promuovere lo Stato di diritto sul campo. Le organizzazioni della società civile e le associazioni professionali che rappresentano gruppi quali giudici, pubblici ministeri o giornalisti presentano ogni anno contributi significativi per la relazione. Le organizzazioni della società civile hanno inoltre formulato preziose raccomandazioni su come migliorare il processo di preparazione delle relazioni, portando a una proroga del periodo di consultazione dei portatori di interessi e a una maggiore trasparenza²⁶.

La Commissione ha continuato a organizzare **dialoghi nazionali sullo Stato di diritto** insieme all'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, riunendo diversi portatori di interessi nazionali a livello nazionale e cercando di includerli più strettamente nel seguito dato alle relazioni sullo Stato di diritto. Tali dialoghi offrono alla Commissione e alle autorità nazionali preziose opportunità per raccogliere le prospettive della società civile, riunire portatori di interessi diversi ed esaminare approcci collaborativi per l'attuazione delle raccomandazioni²⁷.

Sostegno alle riforme in materia di Stato di diritto

Sistemi giudiziari efficaci, la lotta contro la corruzione e una buona legiferazione incidono direttamente sull'economia, con ripercussioni sugli investimenti, sulla crescita e sull'occupazione e quindi sul buon funzionamento del mercato unico. Lo Stato di diritto e il buon governo costituiscono elementi portanti per il corretto funzionamento del mercato interno, così come per un contesto imprenditoriale sano, per la sostenibilità delle finanze pubbliche e per riforme strutturali efficaci. Di conseguenza rientrano nel contesto del **semestre europeo** e delle sue raccomandazioni specifiche per paese.

Diversi Stati membri hanno incluso nei rispettivi **piani nazionali per la ripresa e la resilienza** misure specifiche in materia di Stato di diritto così come traguardi e obiettivi corrispondenti, che mirano a dare seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Ciò ha contribuito a stimolare importanti riforme dei sistemi giudiziari, la lotta contro la corruzione nonché la trasparenza e l'inclusività complessive del processo legislativo²⁸. In particolare gli Stati membri hanno adottato misure volte a rafforzare l'indipendenza della magistratura, ad esempio riformando il regime disciplinare per i magistrati e migliorando

²⁴ A seguito del dialogo, le capitali dell'UE hanno adottato una posizione comune come contributo alla relazione sullo Stato di diritto del 2024, contenente altresì un invito a prestare maggiore attenzione alla dimensione locale dello Stato di diritto e a mettere a disposizione ulteriori finanziamenti dell'UE a favore di iniziative locali in materia di istruzione in questo settore.

²⁵ [Riesame della Corte dei conti europea della relazione sullo Stato di diritto 2024.](#)

²⁶ In particolare prima delle visite nei paesi: [Relazione sullo Stato di diritto 2024 - Commissione europea \(europa.eu\).](#)

²⁷ Per ulteriori informazioni cfr. [Dialoghi nazionali sullo Stato di diritto - Commissione europea \(europa.eu\).](#)

²⁸ Cfr. [Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza: le prossime tappe](#) (COM(2023) 545 final).

l'efficienza dei sistemi giudiziari, ad esempio riformando la struttura degli organi giurisdizionali. In linea con gli impegni assunti nei loro piani, alcuni Stati membri hanno intensificato la lotta contro la corruzione, ad esempio rafforzando le istituzioni competenti. Gli Stati membri hanno inoltre attuato misure volte a migliorare la qualità del processo legislativo, ad esempio introducendo un ricorso obbligatorio alle consultazioni pubbliche e alle valutazioni d'impatto. In alcuni casi, tali impegni inclusi nei piani per la ripresa e la resilienza sono stati ritenuti indispensabili alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e il loro conseguimento condiziona l'accesso a qualsiasi erogazione a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Altri **finanziamenti dell'UE** hanno contribuito a rafforzare la capacità del sistema giudiziario, dei media e della società civile di difendere lo Stato di diritto, fornendo inoltre il sostegno tecnico e le competenze per attuare riforme mirate, in particolare attraverso lo strumento di sostegno tecnico, concentrandosi sul miglioramento dell'efficienza e della qualità della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, sulla lotta contro la corruzione e sui problemi relativi al pluralismo dei media²⁹. Queste azioni sono state sostenute negli Stati membri anche dalla cooperazione con **esperti internazionali** attraverso il Consiglio d'Europa e i suoi diversi organismi³⁰, nonché dagli scambi con operatori di altri Stati membri.

Una maggiore capacità di risposta ai problemi relativi allo Stato di diritto

Oltre a elaborare il pacchetto di strumenti per lo Stato di diritto per la prevenzione e l'incentivazione delle riforme in materia di Stato di diritto, l'UE ha sviluppato la propria capacità di rispondere ai problemi relativi allo Stato di diritto.

La Commissione ha continuato a esercitare il suo ruolo di custode dei trattati dell'UE³¹. Ove necessario, ha avviato **procedure di infrazione** per affrontare violazioni specifiche dello Stato di diritto. L'indipendenza della magistratura è stata al centro di un'importante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ("Corte di giustizia") nelle cause promosse in relazione a procedure di infrazione della Commissione e a domande di pronuncia pregiudiziale presentate da organi giurisdizionali nazionali.

Nel 2021 è entrato in vigore il **regime generale di condizionalità** per la protezione del bilancio dell'Unione, volto a tutelare la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE e gli interessi finanziari di quest'ultima dalle violazioni del principio dello Stato di diritto³². La Commissione segue attentamente la situazione in tutti gli Stati membri e interviene ove necessario. Nel 2022 la Commissione ha avviato una procedura per proteggere il bilancio dell'UE da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria³³. Su proposta della Commissione, nel dicembre 2022, il Consiglio ha adottato misure di protezione del

²⁹ Tra gli altri programmi che offrono un sostegno importante figurano il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori ed Europa creativa.

³⁰ In particolare la Commissione di Venezia e il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO).

³¹ Nella comunicazione del 2022 "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati" la Commissione ha sottolineato che l'UE è una comunità di diritto, basata su valori comuni condivisi dagli Stati membri, e che l'applicazione e l'attuazione del diritto dell'UE e il rispetto dello Stato di diritto sono fondamentali per l'Unione (COM(2022) 518 final).

³² Nel gennaio 2024 la Commissione ha riferito in merito al funzionamento del regolamento che istituisce un regime generale di condizionalità e ha concluso che le misure adottate fino a quel momento si erano dimostrate efficaci nel tutelare gli interessi finanziari dell'UE (COM(2024) 17 final/2).

³³ Il 27 aprile 2022 la Commissione ha avviato per la prima volta la fase della procedura di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento sulla condizionalità.

bilancio³⁴. Sebbene sia in corso l'attuazione di talune misure correttive proposte in risposta alla procedura di condizionalità, sussistono gravi lacune e l'Ungheria non ha adottato nuove misure per porre rimedio ai problemi rimanenti. Il 13 dicembre 2023 la Commissione ha pertanto concluso che era opportuno mantenere in vigore le misure adottate dal Consiglio un anno prima. La Commissione è pronta a continuare a dialogare con l'Ungheria al fine di risolvere le restanti preoccupazioni³⁵.

Un altro strumento che ha incoraggiato le riforme a sostegno degli Stati membri nell'applicazione della **Carta dei diritti fondamentali** è la **condizione abilitante orizzontale** prevista dal regolamento recante disposizioni comuni ("condizione abilitante orizzontale della Carta"). Gli Stati membri sono tenuti a mettere in atto meccanismi efficaci per garantire il rispetto della Carta in tutte le fasi di attuazione dei programmi dell'UE³⁶. Ciò contempla il rispetto del diritto sancito dalla Carta a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale da parte di un organo giurisdizionale indipendente e imparziale. Questo strumento ha dimostrato la sua efficacia nella pratica in quanto, finora, vi sono stati due casi in cui la Commissione ha erogato finanziamenti dell'UE soltanto dopo che gli Stati membri interessati avevano attuato le riforme ritenute necessarie per soddisfare la condizione abilitante orizzontale relativa all'indipendenza della magistratura.

Infine la procedura di cui all'**articolo 7, paragrafo 1, TUE**, che consente al Consiglio di constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori dell'UE e di dare seguito a tali rischi, è proseguita in seno al Consiglio. L'articolo 7 TUE³⁷ è uno strumento eccezionale che l'UE può utilizzare per affrontare le carenze più gravi in materia di Stato di diritto in uno Stato membro. Finora la procedura è stata attuata due volte: la prima dalla Commissione nei confronti della Polonia, nel dicembre 2017³⁸, la seconda dal Parlamento europeo nei confronti dell'Ungheria, nel settembre 2018³⁹. Nel contesto di entrambe le procedure, il Consiglio ha tenuto diverse audizioni formali e sessioni sullo stato di avanzamento, senza tuttavia decidere di portare una delle due procedure fino alla fase successiva⁴⁰. A seguito di una serie di sviluppi positivi in Polonia, nel maggio 2024 la Commissione ha concluso che le condizioni per il mantenimento della procedura non sussistevano più. Le autorità polacche hanno adottato un piano d'azione per affrontare le questioni dell'indipendenza della magistratura trattate nella proposta motivata della Commissione del dicembre 2017, che la Commissione utilizzerà nel suo monitoraggio⁴¹.

³⁴ Decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio del 15 dicembre 2022.

³⁵ Decisione della Commissione C(2023) 8999 final, del 13 dicembre 2023. A norma del regolamento sulla condizionalità l'Ungheria può presentare ulteriori proposte correttive e la Commissione, se ritiene che le questioni siano state risolte in tutto o in parte, presenta al Consiglio una proposta per adeguare o revocare le misure adottate.

³⁶ Il regolamento recante disposizioni comuni disciplina tre fondi della politica di coesione, un fondo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e tre fondi per gli affari interni, tutti in regime di gestione concorrente. La condizione abilitante orizzontale della Carta prevede inoltre che gli Stati membri dispongano di un solido meccanismo di denuncia.

³⁷ L'articolo 7 TUE stabilisce a quali condizioni il Consiglio può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2; il Consiglio europeo può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente; e il Consiglio può decidere l'azione da intraprendere in termini di sospensione dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati.

³⁸ Proposta di decisione del Consiglio del 20 dicembre 2017 (COM(2017) 835 final).

³⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 (2017/2131(INL)).

⁴⁰ Finora si sono svolte sette audizioni formali per quanto concerne l'Ungheria. Per quanto riguarda la Polonia, si sono svolte sei audizioni prima del ritiro della proposta della Commissione.

⁴¹ Cfr. anche il capitolo sulla Polonia (SWD(2024) 821 final).

Considerando che non vi è più un rischio evidente di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Polonia, la Commissione ha ritirato la propria proposta motivata e di conseguenza la procedura nei confronti della Polonia risulta attualmente chiusa. Il monitoraggio degli sviluppi in materia di Stato di diritto continuerà nell'ambito della relazione sullo Stato di diritto.

Anche altri strumenti prevedono ulteriori garanzie. Nel contesto del **dispositivo per la ripresa e la resilienza**, la Commissione monitora attentamente il rispetto dei traguardi e può sospendere parte dei pagamenti futuri qualora un traguardo o un obiettivo precedentemente valutato positivamente venga annullato⁴². Qualora la misura annullata sia pertinente ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'UE, tutti i pagamenti futuri sono bloccati e possono essere sbloccati soltanto dopo il nuovo conseguimento del traguardo o dell'obiettivo in questione. Ai sensi del regolamento recante disposizioni comuni, le **condizioni abilitanti orizzontali e tematiche** devono essere soddisfatte durante l'intero periodo di programmazione. Se, in qualsiasi momento, uno Stato membro non soddisfa più una condizione abilitante che era stata precedentemente valutata positivamente, una nuova valutazione potrebbe comportare un blocco dei pagamenti.

Lo Stato di diritto al centro del processo di allargamento e dell'interazione con i partner esterni

L'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina e del suo popolo, giunta al suo terzo anno, costituisce anche un attacco diretto contro i valori dell'UE. La determinazione dell'UE nel difendere lo Stato di diritto e l'ordine internazionale basato su regole si è addirittura rafforzata di fronte alla guerra di aggressione della Russia. Salvaguardare e difendere le nostre istituzioni e i nostri valori democratici è una responsabilità condivisa degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE, ancora più importante ora che l'Unione e gli Stati membri sono minacciati da soggetti stranieri ostili che cercano di minare le nostre democrazie con la disinformazione e gli attacchi informatici e che emergono prove sempre più evidenti di ingerenze straniere dirette nelle nostre strutture democratiche⁴³. Anche i paesi del vicinato e dei Balcani occidentali sono oggetto di tentativi di ingerenza da parte della Russia, e destano particolare preoccupazione la disinformazione e la retorica antidemocratica e anti-UE.

Il consolidamento delle strutture democratiche, la difesa dello Stato di diritto e la tutela dei diritti fondamentali sono al centro dell'interazione dell'UE con i paesi dell'allargamento. Per progredire verso l'adesione sono essenziali **riforme credibili e sostenibili** in questi settori, definiti "questioni fondamentali" nella politica di allargamento dell'UE⁴⁴. La metodologia riveduta in materia di allargamento approvata dal Consiglio nel 2020⁴⁵ ha rafforzato la centralità di tali questioni fondamentali, stabilendo che i negoziati in materia saranno avviati per primi e chiusi per ultimi e che i progressi compiuti in questi ambiti determineranno il

⁴² *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza: le prossime tappe* (COM(2023) 545 final).

⁴³ Tra i casi figurano quello di legislatori vittime di attacchi informatici prima delle elezioni, attività nascoste di lobbying tramite proxy, false ricerche pubblicate per mascherare violazioni dei diritti umani e siti web che fingono di essere piattaforme mediatiche indipendenti mentre agevolano occultamente campagne di ingerenza politica. Cfr. la comunicazione della Commissione sulla difesa della democrazia (COM(2023) 630 final).

⁴⁴ Insieme ai criteri economici e alla riforma della pubblica amministrazione.

⁴⁵ Comunicazione della Commissione "Rafforzare il processo di adesione - Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali" (COM(2020) 57).

ritmo generale dei negoziati. Pertanto tali questioni sono monitorate durante l'intero processo di adesione e determinano l'andamento dei paesi nel percorso verso l'adesione.

Il **pacchetto annuale** della Commissione **sull'allargamento** fa il punto sui progressi complessivi compiuti da ciascun paese nel percorso verso l'adesione. Sulla base del principio meritocratico, la Commissione può raccomandare di portare avanti i negoziati con ciascun paese soltanto in presenza di progressi tangibili e costanti in materia di Stato di diritto. Lo Stato di diritto costituisce altresì un elemento essenziale del nuovo **strumento di riforma e crescita per i Balcani occidentali** e dello **strumento per l'Ucraina**. Al fine di beneficiare appieno di questi due meccanismi di sostegno senza precedenti, i paesi interessati devono preparare e attuare un programma di riforme concordato, comprendente misure concrete in merito alle questioni fondamentali.

A partire dal 2024, come annunciato dalla presidente von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione del 2023, la Commissione ha deciso di estendere la **partecipazione alla relazione sullo Stato di diritto** al fine di integrare i lavori svolti nel contesto del processo di adesione, che rimane il contesto esclusivo per i negoziati di allargamento⁴⁶. **Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia** partecipano ora alla relazione sullo Stato di diritto e 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. Questo approccio consentirà in futuro un'estensione ad altri paesi dell'allargamento. L'inclusione di questi paesi accanto agli Stati membri rafforzerà il sostegno dell'UE a favore delle riforme in materia di Stato di diritto, sosterrà il loro processo di adesione e contribuirà a mantenere un modello sostenibile di norme di livello elevato dopo l'adesione.

Lo sviluppo delle capacità è fondamentale per l'attuazione concreta delle riforme. L'UE fornisce **sostegno finanziario e assistenza tecnica** per assicurare che le riforme siano allineate alle norme europee, e incoraggia le migliori pratiche, compresa la consultazione di importanti atti legislativi in collaborazione con la Commissione di Venezia. Le valutazioni *inter pares*, la formazione degli operatori della giustizia e la promozione della cooperazione istituzionale con le pubbliche amministrazioni negli Stati membri (gemellaggio) sono state forme di sostegno fondamentali dell'UE nei paesi dell'allargamento.

L'UE segue un approccio solido e coerente in tutta l'azione esterna, a livello bilaterale, regionale e internazionale, al fine di promuovere lo Stato di diritto nel mondo. Preservare lo Stato di diritto è l'essenza dell'azione esterna dell'UE ed è una delle basi di tutti gli accordi dell'UE con i partner internazionali. Da una valutazione indipendente del sostegno dell'UE allo Stato di diritto e alla lotta contro la corruzione nei paesi partner (2010-2021)⁴⁷ è emersa la conclusione che l'UE era riuscita a far progredire l'agenda per lo Stato di diritto, anche in contesti restrittivi e in Stati fragili e in preda a conflitti. Sulla base di tale valutazione è stata avviata un'iniziativa globale Team Europa per la democrazia con l'obiettivo di lavorare in modo più efficace e strategico al sostegno allo Stato di diritto e alla lotta contro la

⁴⁶ Saranno garantite sinergie tra il processo di allargamento e la relazione sullo Stato di diritto e quest'ultima non conterrà raccomandazioni rivolte ai paesi dell'allargamento. Le raccomandazioni pertinenti continueranno ad essere formulate nel contesto del pacchetto annuale sull'allargamento, nonché nel contesto degli altri impegni previsti dagli accordi di stabilizzazione e di associazione. La relazione sullo Stato di diritto sosterrà l'attuazione di tali raccomandazioni.

⁴⁷ La [valutazione](#) strategica, pubblicata a dicembre 2022, esamina in modo indipendente e sulla base di dati concreti l'efficacia del sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei paesi partner.

corruzione⁴⁸. L'UE è inoltre determinata a lottare contro la corruzione a livello globale, sostenendo le riforme giuridiche e politiche volte a creare istituzioni anticorruzione e organismi di controllo e a rafforzare la società civile, gli informatori, i difensori dei diritti umani e i media indipendenti in qualità di sentinelle contro la corruzione. Le questioni relative allo Stato di diritto, tra cui il diritto a un processo equo, la lotta contro la corruzione e l'indipendenza della magistratura, sono affrontate sistematicamente nei dialoghi sui diritti umani con i paesi partner e l'UE destina il suo sostegno ai principali soggetti che compiono progressi in materia di Stato di diritto.

3. ASPETTI FONDAMENTALI DELLA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO A LIVELLO NAZIONALE

Così come negli anni precedenti, la relazione sullo Stato di diritto del 2024 esamina i temi e le tendenze comuni, sfide specifiche e sviluppi positivi nel contesto dei quattro pilastri dei sistemi giudiziari, dei quadri anticorruzione, della libertà e del pluralismo dei media e di altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri. Gli esempi presentati sono tratti dalle valutazioni inserite nei 31 capitoli sui singoli paesi, che costituiscono parte integrante della presente relazione ed espongono il contesto dettagliato per ciascuno Stato membro e ciascun paese dell'allargamento partecipante⁴⁹. La relazione riporta anche raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri⁵⁰ e valuta i progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche formulate l'anno precedente⁵¹.

Metodologia della relazione sullo Stato di diritto e delle raccomandazioni

La valutazione nei capitoli sui singoli paesi per ciascuno Stato membro e paese dell'allargamento incluso è stata svolta secondo una metodologia consolidata già utilizzata per le precedenti edizioni della relazione⁵². I capitoli sui singoli paesi si basano su una valutazione qualitativa effettuata autonomamente dalla Commissione, che s'incentra su una sintesi degli sviluppi significativi dal luglio 2023. In ciascuno dei capitoli sui singoli paesi l'analisi verte in particolare sui settori in cui si sono registrati sviluppi significativi o in cui la relazione precedente ha rilevato problemi significativi che sussistono nel periodo di riferimento. L'analisi riporta una valutazione qualitativa dei progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione delle raccomandazioni del 2023⁵³. L'obiettivo delle

⁴⁸ Team Europa sulla democrazia (TED) è un'iniziativa tematica globale di Team Europa che coinvolge 14 Stati membri, avviata per promuovere la democrazia e i diritti umani in tutto il mondo. La rendicontabilità e lo Stato di diritto costituiscono temi prioritari fondamentali.

⁴⁹ I capitoli sui singoli paesi sono disponibili [qui](#).

⁵⁰ Le raccomandazioni figurano nelle note a piè di pagina di tutta la presente relazione, sono elencate nell'allegato secondo l'ordine dei pilastri nei capitoli sui paesi e sono incluse nei capitoli sui singoli paesi.

⁵¹ Le valutazioni incluse nei capitoli sui singoli paesi non pregiudicano eventuali valutazioni future nel contesto del dispositivo per la ripresa e la resilienza (regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021), del regolamento recante disposizioni comuni (regolamento (UE) 2021/1060 del 24 giugno 2021) o del regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (regolamento (UE) 2020/2092 del 22 dicembre 2020).

⁵² La metodologia è disponibile [qui](#).

⁵³ A seconda dei progressi compiuti in relazione alle varie sottoparti di ogni raccomandazione e dell'eventualità che le raccomandazioni formulate nel 2022 siano state attuate o meno, la Commissione ha esposto le proprie conclusioni per ciascun caso tramite le seguenti categorie: "nessun (ulteriore) progresso", "alcuni (ulteriori) progressi", "progressi significativi" e "piena attuazione". A seconda dello stato di avanzamento e dei risultati conseguiti, le raccomandazioni contenute nella relazione 2023 sono riportate nella relazione di quest'anno, con gli adeguamenti necessari.

raccomandazioni del 2024 continua a essere quello di sostenere gli Stati membri nell'impegno a portare avanti le riforme⁵⁴. La presente relazione non contiene raccomandazioni rivolte ai paesi dell'allargamento, che vengono invece formulate nel contesto del pacchetto annuale sull'allargamento.

La relazione è frutto di una stretta collaborazione con le autorità nazionali e si basa su una vasta gamma di fonti nazionali, internazionali e di altro tipo⁵⁵ nonché sulla raccolta di dati da parte della Commissione stessa⁵⁶. Gli Stati membri e i paesi dell'allargamento sono stati invitati a collaborare, a fornire contributi scritti⁵⁷ e a prendere parte ad apposite visite nei paesi⁵⁸. Una consultazione mirata dei portatori di interessi ha apportato preziosi contributi sia trasversali, sia specifici a ciascun paese⁵⁹. Il Consiglio d'Europa ha presentato altresì una rassegna dei suoi recenti pareri e relazioni⁶⁰. Prima dell'adozione della presente relazione ogni autorità nazionale ha avuto la possibilità di trasmettere aggiornamenti fattuali sul rispettivo capitolo. Inoltre la relazione, una volta pubblicata, è oggetto di discussioni a livello politico e tecnico tra la Commissione e le autorità e i governi nazionali, nonché con i parlamenti nazionali.

3.1 Sistemi giudiziari

La presenza di sistemi giudiziari correttamente funzionanti, efficienti e pienamente indipendenti è fondamentale per l'applicazione e il rispetto del diritto dell'UE e nazionale così come per preservare lo Stato di diritto. L'indipendenza della magistratura costituisce parte integrante del processo decisionale giudiziario e deriva dal principio della tutela giurisdizionale effettiva⁶¹. Giudici e organi giurisdizionali indipendenti garantiscono l'equità dei procedimenti giudiziari e la tutela dei diritti individuali e sono fondamentali per garantire che la giustizia funzioni a vantaggio dei cittadini e delle imprese. Sono inoltre essenziali alla cooperazione giudiziaria in tutta l'UE, che è un obiettivo cruciale nello spazio di libertà,

⁵⁴ I principi in base ai quali sono state formulate le raccomandazioni sono gli stessi dello scorso anno (cfr. COM(2022) 500, pag. 4). Le raccomandazioni non pregiudicano eventuali procedimenti avviati dalla Commissione sulla base di altri strumenti giuridici.

⁵⁵ Le fonti usate per elaborare la presente relazione comprendono osservazioni scritte trasmesse dagli Stati membri, contributi ricevuti durante la consultazione mirata dei portatori di interessi, informazioni provenienti da organizzazioni internazionali e contributi forniti durante le visite nei paesi. Tali fonti fungono da base per la valutazione della Commissione, ma le conclusioni restano di competenza di quest'ultima.

⁵⁶ In particolare il quadro di valutazione UE della giustizia fornisce dati comparativi e affidabili in merito all'efficienza, alla qualità e all'indipendenza dei sistemi giudiziari negli Stati membri dell'UE. Il suo obiettivo è aiutare l'UE e gli Stati membri a migliorare l'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali. Il quadro di valutazione comprende altresì indicatori relativi all'indipendenza della magistratura e all'efficacia della protezione degli investimenti. Il quadro di valutazione viene esteso gradualmente al fine di presentare dati nuovi: nel 2024 ha incluso dati sulle retribuzioni del personale esperto degli organi giudiziari e delle procure, sulla durata dei procedimenti in materia di corruzione e sui sistemi di dichiarazione della situazione patrimoniale, nonché sulle procedure di nomina e revoca dei pubblici ministeri. Il quadro di valutazione costituisce altresì una fonte importante per le relazioni per paese del semestre europeo.

⁵⁷ I contributi degli Stati membri sono disponibili [qui](#).

⁵⁸ Informazioni sulle visite nei paesi sono disponibili nei capitoli relativi a ognuno di essi. Nel corso di queste visite, condotte online, la Commissione ha discusso con le autorità nazionali degli Stati membri, tra cui autorità giudiziarie e indipendenti e autorità di contrasto, e con altri portatori di interessi quali le associazioni di giornalisti e la società civile.

⁵⁹ I contributi dei portatori di interessi sono disponibili [qui](#).

⁶⁰ I contributi del Consiglio d'Europa sono disponibili [qui](#).

⁶¹ Cfr. articolo 19 del trattato sull'Unione europea e articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali.

sicurezza e giustizia⁶². L'accesso a organi giurisdizionali indipendenti e il controllo giurisdizionale sono essenziali per lo Stato di diritto⁶³.

Nel progettare i loro sistemi giudiziari gli Stati membri devono rispettare pienamente gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia; dovrebbero inoltre tenere conto delle norme europee. Anche le reti e le associazioni giudiziarie europee⁶⁴ contribuiscono a promuovere e preservare lo Stato di diritto, in quanto lavorano per sviluppare ulteriormente le norme europee e apportano contributi importanti alla preparazione della relazione sullo Stato di diritto.

Percezioni relative all'indipendenza del sistema giudiziario

Come indicato nel quadro di valutazione UE della giustizia 2024, le indagini Eurobarometro condotte nel 2024 mostrano che nella maggior parte degli Stati membri la percezione dell'indipendenza da parte dei cittadini e delle imprese è migliorata o rimasta stabile rispetto al 2023, anche nei paesi che hanno dovuto affrontare sfide sistemiche⁶⁵. Sistemi giudiziari correttamente funzionanti e pienamente indipendenti possono avere un impatto positivo sugli investimenti, sono fondamentali per la protezione degli investimenti e contribuiscono così alla crescita e alla competitività. In [Danimarca](#), [Finlandia](#), [Austria](#), [Svezia](#), [Lussemburgo](#) e [Irlanda](#) il livello di indipendenza percepita da cittadini e imprese continua a essere particolarmente elevato (superiore al 75 %), mentre rimane piuttosto basso in [Croazia](#), [Polonia](#) e [Bulgaria](#) (inferiore al 30 %). Per quanto concerne i paesi dell'allargamento, dai risultati dell'Eurobarometro emergono livelli relativamente bassi di indipendenza percepita.

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

Le procedure per la nomina e la revoca dei giudici e i poteri e la composizione dei Consigli di giustizia sono importanti per la tutela dell'indipendenza della magistratura, sulla base dei principi stabiliti dalla Corte di giustizia.

Laddove stabiliti, i Consigli di giustizia recano un contributo importante all'indipendenza della magistratura⁶⁶ e possono fungere da cuscinetto tra la magistratura e gli altri rami del potere in questioni quali la nomina e la carriera di giudici o magistrati nonché nella gestione del sistema giudiziario⁶⁷. Il Consiglio d'Europa ha elaborato norme europee sul modo in cui dovrebbero essere concepiti i Consigli di giustizia per tutelarne al meglio l'indipendenza,

⁶² Articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea.

⁶³ Il 18 giugno 2024 l'UE ha annunciato la decisione di aderire alla raccomandazione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) del 2023 sull'accesso alla giustizia e sistemi giudiziari incentrati sulle persone. La Commissione si è unita ai 22 Stati membri che sono membri dell'OCSE nell'elaborazione di tale raccomandazione e continua a lavorare per portarla avanti.

⁶⁴ Quali la rete europea dei consigli di giustizia, la rete dei presidenti delle corti supreme dell'Unione europea, l'Associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'Unione europea, il Consiglio degli ordini forensi europei e la Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa.

⁶⁵ Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, grafici 51 e 53.

⁶⁶ La Corte di giustizia ha riconosciuto che quando un Consiglio di giustizia partecipa a un processo di nomina che coinvolge organi politici può contribuire a rendere tale processo più obiettivo, limitando il potere discrezionale degli organi politici, a condizione che detto Consiglio sia sufficientemente indipendente dai poteri esecutivo e legislativo e dall'organo al quale è chiamato a presentare un parere. Cfr. ad esempio la sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2021, *A.B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorsi)*.

⁶⁷ Il Consiglio d'Europa ha elaborato norme europee fondamentali sulle modalità di istituzione dei Consigli di giustizia, anche per quanto riguarda la composizione, così da tutelarne al meglio l'indipendenza (cfr. in particolare la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Consiglio d'Europa).

anche per quanto concerne la composizione⁶⁸. Per funzionare efficacemente, i Consigli di giustizia necessitano di risorse adeguate e indipendenza amministrativa.

Diversi Stati membri hanno compiuto progressi in relazione a iniziative legislative per rafforzare l'indipendenza e l'efficacia dei Consigli di giustizia, in alcuni casi a seguito delle raccomandazioni del 2023. Nel [Lussemburgo](#) è stato nominato il Consiglio nazionale di giustizia, che sta diventando pienamente operativo. In [Bulgaria](#), una riforma costituzionale ha modificato la composizione del Consiglio superiore della magistratura al fine di allinearla alle norme europee. In [Ungheria](#), a seguito della riforma legislativa del 2023, le nuove competenze del Consiglio nazionale della magistratura consentono di controbilanciare efficacemente i poteri del presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale, incaricato dell'amministrazione centrale degli organi giurisdizionali. In altri Stati membri vi sono iniziative in corso. In [Polonia](#) il *Sejm* ha adottato una legge per affrontare le preoccupazioni relative all'indipendenza del Consiglio nazionale della magistratura. Nei [Paesi Bassi](#) è in fase di revisione la procedura di nomina dei membri del Consiglio di giustizia e dei consigli di amministrazione degli organi giurisdizionali. In [Estonia](#) sono in corso discussioni per riformare il Consiglio per l'amministrazione degli organi giurisdizionali e trasferire maggiori poteri dall'esecutivo alla magistratura. In [Spagna](#), a seguito di un dialogo strutturato con la Commissione europea in veste di facilitatore, si è giunti a un accordo per il rinnovo del Consiglio di giustizia e per l'avvio, subito dopo il rinnovo, di un processo volto ad adeguare la nomina dei giudici membri tenendo conto delle norme europee. Al contrario, permangono preoccupazioni in merito al Consiglio di giustizia in [Slovacchia](#), dove non sono stati compiuti progressi nell'introduzione di garanzie per la revoca dei membri di tale Consiglio e tre magistrati nominati sono stati rimossi dall'incarico prima della fine del mandato.

Per quanto concerne i paesi dell'allargamento, in [Serbia](#), a seguito delle modifiche costituzionali apportate nel 2022 per rafforzare l'indipendenza della magistratura, sono stati istituiti il Consiglio superiore della magistratura e il Consiglio superiore delle procure nella loro nuova composizione. In [Montenegro](#) è stato riveduto il quadro giuridico che garantisce l'indipendenza e l'imparzialità del sistema giudiziario. In [Albania](#) è stata rafforzata la rendicontabilità grazie al controllo di tutti i giudici e pubblici ministeri, ma permangono carenze per quanto concerne le nomine dei membri non magistrati del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio superiore delle procure. Nella [Macedonia del Nord](#) permangono preoccupazioni in merito al funzionamento e all'indipendenza del Consiglio di giustizia.

Il metodo utilizzato per la nomina e la revoca dei giudici è importante per l'indipendenza della magistratura e la percezione pubblica di tale indipendenza. Affinché l'indipendenza della magistratura sia garantita, le norme che presiedono alla nomina dei giudici devono fugare qualsiasi dubbio in merito all'impermeabilità dei giudici nei confronti di elementi esterni e alla loro neutralità nel giudizio⁶⁹.

In diversi Stati membri sono in corso iniziative volte a migliorare le procedure di nomina dei giudici, anche per dare seguito alle raccomandazioni del 2023. In [Grecia](#) sono state adottate misure legislative per coinvolgere la magistratura nelle nomine alle posizioni più elevate del sistema giudiziario. In [Irlanda](#), la nuova legge sulla Commissione per le nomine giudiziarie ha introdotto una serie di miglioramenti volti a ridurre l'influenza politica nella nomina e

⁶⁸ Cfr. in particolare la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Consiglio d'Europa.

⁶⁹ Cfr. diverse sentenze tra cui quella della Corte di giustizia del 15 luglio 2021, *Commissione/ Polonia*, C-791/19, quella della Corte di giustizia del 20 aprile 2021, *Repubblica/Il-Prim Ministru*, C-896/19, e quella della Corte di giustizia del 2 marzo 2021, *A.B. e a (Nomina dei giudici della Corte suprema)*, C-824/18.

nella promozione dei giudici. In [Finlandia](#), un gruppo di lavoro è incaricato di dare seguito alla relazione sulla valutazione e sulle future tendenze di sviluppo del sistema giudiziario, compreso il processo di nomina dei giudici. In [Austria](#) sono in fase di attuazione le recenti riforme dei sistemi di nomina del presidente della Corte suprema e dei giudici candidati. In [Polonia](#) sono in corso di annullamento alcuni degli effetti negativi delle contestate riforme giudiziarie del 2017 per quanto concerne il funzionamento della magistratura ordinaria. Il governo ha espresso l'intenzione di coinvolgere la magistratura in tutte le decisioni relative alle nomine a posti cruciali nella magistratura ordinaria e di organizzare procedure di nomina trasparenti sulla base di concorsi generali: un approccio già attuato per i presidenti e vicepresidenti degli organi giurisdizionali. In [Germania](#) sono in corso discussioni su una possibile riforma volta a rafforzare la resilienza della Corte costituzionale. A [Malta](#) sono state annunciate misure volte a coinvolgere la magistratura nella procedura di nomina del *Chief Justice*, in quanto il governo ha approvato una riforma costituzionale che prevede consultazioni con il *Chief Justice* in carica prima della nomina di un nuovo *Chief Justice* della Corte suprema. In [Slovenia](#) sono state adottate alcune misure per fare in modo che la riforma delle nomine giudiziarie contenga garanzie adeguate dell'indipendenza della magistratura, mentre è stato abolito il periodo di prova precedentemente previsto, che non contemplava le garanzie prescritte. In [Serbia](#) si sta dando seguito alla riforma costituzionale del 2022 volta a rafforzare l'indipendenza della magistratura, anche attraverso l'applicazione della nuova procedura di ricorso alla Corte costituzionale per quanto riguarda le nomine dei giudici.

In alcuni Stati membri permangono difficoltà per quanto riguarda le nomine alle cariche giudiziarie di alto livello e alle cariche di presidenza degli organi giurisdizionali. In [Lettonia](#) è stato assegnato un posto vacante in seno alla Corte suprema, ma non sono state adottate misure adeguate per evitare influenze politiche indebite sulle nomine future. Analogamente in [Austria](#) non sono state adottate misure per garantire la partecipazione della magistratura alla nomina dei (vice)presidenti dei tribunali amministrativi. In [Lituania](#) sono stati formulati inviti a rafforzare le garanzie in materia di trasparenza delle nomine giudiziarie. In [Svezia](#), sebbene siano state adottate alcune misure iniziali sull'indipendenza dei giudici onorari, non sono stati compiuti progressi per garantire che il loro sistema di nomina ne garantisca l'indipendenza.

In [Montenegro](#), i notevoli ritardi nelle nomine dei giudici hanno avuto gravi ripercussioni sul sistema giudiziario, anche se adesso resta da nominare soltanto il presidente della Corte suprema. In [Serbia](#) resta da coprire un numero considerevole di posti vacanti di giudici e pubblici ministeri. Nella [Macedonia del Nord](#) le decisioni di nomina dei pubblici ministeri e dei giudici sono state criticate dalla società civile in quanto prive di spiegazioni e di criteri chiari.

In alcuni Stati membri si stanno affrontando diversi aspetti dell'indipendenza della magistratura. In [Italia](#) è stato istituito il Dipartimento della Giustizia Tributaria al fine di aumentare l'indipendenza delle corti di giustizia tributaria, di recente istituzione, dal ministero dell'Economia e delle finanze. Nei [Paesi Bassi](#) sono allo studio misure di sicurezza rafforzate per potenziare la resilienza del sistema giudiziario nei confronti della criminalità organizzata. A [Malta](#) sono iniziati i lavori per affrontare le persistenti preoccupazioni in merito all'indipendenza degli organi giurisdizionali specializzati. Anche l'assegnazione delle cause agli organi giurisdizionali richiede garanzie quanto all'indipendenza e all'imparzialità della magistratura al fine di evitare ingerenze indebite; tali garanzie possono assumere forme diverse, ad esempio l'assegnazione casuale delle cause attraverso un algoritmo informatico o un ordine predefinito. Il [Portogallo](#) ha rafforzato la trasparenza nell'assegnazione delle cause attuando in maniera efficace un nuovo sistema elettronico. In [Ungheria](#) è divenuta più

trasparente l'assegnazione delle cause alla Corte suprema, ma sussistono preoccupazioni riguardo agli organi giurisdizionali di grado inferiore.

In alcuni Stati membri si registrano preoccupazioni relative alle pressioni indebite sulla magistratura da parte di politici o dell'esecutivo ed emergono prove di pressioni esercitate da paesi terzi. Il rischio che le dichiarazioni pubbliche di governi e politici possano incidere sulla fiducia del pubblico nell'indipendenza della magistratura ha suscitato preoccupazioni in [Slovacchia](#), [Italia](#) e [Spagna](#). Vi sono particolari preoccupazioni in merito alle intimidazioni nei confronti dei giudici [lituani](#) da parte di organi giurisdizionali russi. Per quanto concerne i paesi dell'allargamento, le preoccupazioni riguardo ai tentativi di ingerenza e pressione sul sistema giudiziario da parte di funzionari pubblici o politici rimangono elevate in [Albania](#), [Serbia](#) e [Macedonia del Nord](#).

Autonomia e indipendenza della procura come temi importanti di riforma

L'organizzazione delle procure nazionali varia all'interno dell'UE e non esiste un modello uniforme applicabile a tutti gli Stati membri. Tuttavia le garanzie istituzionali dovrebbero assicurare l'autonomia della procura, facendo in modo che i pubblici ministeri possano svolgere i loro compiti professionali senza interferenze⁷⁰. Ciò è essenziale per il diritto penale a livello nazionale e dell'UE, nonché per la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Sono proseguite le riforme volte a rafforzare le garanzie istituzionali per la procura, alcune delle quali in risposta a raccomandazioni del 2023. In [Polonia](#) sono state adottate ulteriori misure per garantire l'indipendenza della procura dal governo e per separare l'ufficio del ministro della Giustizia da quello del procuratore generale. In [Cechia](#) una riforma della procura ha introdotto garanzie sulla revoca dell'incarico di procuratore generale e di altri procuratori capo. In [Danimarca](#) il governo ha presentato al parlamento una proposta volta a rafforzare la percezione pubblica dell'indipendenza del direttore della pubblica accusa, limitando il mandato massimo per la carica.

A [Malta](#) sta procedendo il trasferimento delle azioni penali dalla polizia all'ufficio del procuratore generale⁷¹. A [Cipro](#) il governo sta elaborando una normativa volta a separare il ruolo consultivo da quello di procura dell'Ufficio legale, progredendo così nel rafforzamento dell'indipendenza della procura; e sono annunciati piani per l'introduzione della possibilità di riesaminare le decisioni di non luogo a procedere o di archiviazione del procedimento da parte del procuratore generale. In [Spagna](#) è prevista una riforma dello statuto del procuratore generale, che escluderà da incarichi presso il suo ufficio coloro che hanno rivestito una carica politica negli ultimi anni e impedirà che il procuratore generale agisca nelle cause che lo riguardano personalmente. In [Serbia](#) le leggi sulla procura e sul Consiglio superiore delle procure consentono ai pubblici ministeri di presentare denunce contro istruzioni obbligatorie, in modo da rafforzare l'autonomia dell'azione penale.

Il potere dell'esecutivo di impartire istruzioni ai pubblici ministeri in casi specifici ha continuato ad essere oggetto di particolare attenzione. Nei [Paesi Bassi](#) continua il dibattito in merito alla revoca del potere dell'esecutivo di impartire istruzioni ai pubblici ministeri in casi specifici. In [Germania](#) è stata presentata una proposta volta a introdurre ulteriori garanzie per l'uso del potere dei ministri della Giustizia, a livello sia federale che di Länder, di impartire istruzioni ai pubblici ministeri in singoli casi.

⁷⁰ Cfr. *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning prosecutors* ([CDL-PI\(2022\)023](#)).

⁷¹ Ciò fa parte anche del piano per la ripresa e la resilienza di Malta (traguardo 6.3).

Restano tuttavia da affrontare numerose sfide, comprese quelle trattate nelle raccomandazioni del 2023. La prevista riforma della procura in [Austria](#) non ha registrato progressi e non è stato raggiunto un accordo politico per portare avanti la proposta del gruppo di esperti formulata nel 2022. In [Slovacchia](#) il potere del procuratore generale di annullare le decisioni dei procuratori di grado inferiore continua a destare preoccupazione. Nel 2024, nonostante le forti preoccupazioni espresse anche dalla Commissione europea, il governo slovacco ha sciolto la procura speciale; la misura è considerata problematica sia per l'impatto immediato sui casi, sia per le conseguenze strutturali a lungo termine, in quanto mette in pericolo l'efficienza e l'autonomia delle azioni penali.

Responsabilità e salvaguardia dell'indipendenza nei procedimenti disciplinari su giudici e pubblici ministeri

La Corte di giustizia ha chiarito che i procedimenti disciplinari non devono essere utilizzati come modi per controllare politicamente la magistratura⁷². Occorrono garanzie in proposito, tra cui norme chiare che definiscano i comportamenti qualificabili come illeciti disciplinari e le sanzioni da applicare. I procedimenti disciplinari devono essere condotti attraverso un organo indipendente, seguendo procedure che tutelino pienamente i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali, in particolare i diritti della difesa. Le norme devono assicurare inoltre che le decisioni degli organi disciplinari possano essere contestate dinanzi agli organi giurisdizionali⁷³.

La tendenza constatata nelle precedenti relazioni sullo Stato di diritto è proseguita, e in vari Stati membri sono state adottate misure volte a rafforzare le garanzie per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura dei pubblici ministeri nei procedimenti disciplinari. In [Slovenia](#) sono stati presentati progetti di modifica della legge sul Consiglio di giustizia che prevedono la revisione del quadro disciplinare per i giudici. In [Cechia](#) il parlamento sta discutendo una riforma dei procedimenti disciplinari. La [Francia](#) ha adottato una nuova legge di riforma dello status dei magistrati, compreso il regime disciplinare. A [Malta](#) è prevista una discussione sul rinnovo del regime disciplinare per i pubblici ministeri nella seconda metà del 2024. In [Polonia](#) è stato riformato il regime disciplinare applicabile ai giudici, in linea con gli impegni assunti nel quadro del piano nazionale per la ripresa e la resilienza.

L'effettiva tutela dell'indipendenza della magistratura richiede anche una cultura dell'integrità e dell'imparzialità. Diversi Stati membri stanno attuando politiche e pratiche volte a promuovere l'integrità all'interno della magistratura. Ne sono un esempio le iniziative in [Croazia](#) e [Svezia](#). In [Belgio](#) il governo ha deciso di non presentare una proposta relativa all'introduzione di controlli di sicurezza periodici su tutti i giudici da parte dell'Agenzia nazionale per la sicurezza. Nella [Macedonia del Nord](#) sono in vigore codici etici tanto per i pubblici ministeri quanto per i giudici.

⁷² La Corte ha ricordato il principio nelle cause inerenti alla sezione disciplinare della Corte suprema polacca (sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2023, *Commissione/Polonia*, C-204/21) e all'Ispettorato giudiziario rumeno (sentenza della Corte di giustizia dell'11 maggio 2023, *Inspeția Judiciară*, causa 817/21, e sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021, *Asociainia "Forumul Judecătorilor din România" e altri/Inspeția Judiciară e altri*, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19).

⁷³ Sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18 PPU, punto 67.

Iniziative per migliorare la qualità e l'efficienza della giustizia

L'efficienza dei sistemi giudiziari è una condizione necessaria per la tutela dei diritti, la certezza del diritto e la fiducia del pubblico nello Stato di diritto. Un sistema giudiziario efficiente gestisce il suo carico di lavoro ed emette decisioni senza indebito ritardo. L'eccessiva durata dei procedimenti e l'arretrato minano la fiducia dei cittadini e delle imprese nei sistemi giudiziari nazionali.

In diversi Stati membri sono in atto nuove misure per migliorare l'efficienza. La [Spagna](#) ha adottato nuove misure per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. In [Francia](#) la tendenza alla riduzione della durata dei procedimenti giudiziari sarà ulteriormente sostenuta da una legislazione nuova che promuove la composizione amichevole delle controversie. In [Cechia](#) l'efficienza ha continuato a migliorare, in particolare per quanto concerne la durata delle cause amministrative, mentre la [Serbia](#) ha registrato una tendenza positiva per quanto concerne la riduzione della durata delle cause civili, commerciali e penali.

Alcuni Stati membri, nonostante le misure adottate, devono ancora affrontare sfide di lunga data per quanto concerne l'efficienza dei sistemi giudiziari. A [Malta](#), in [Croazia](#) e in [Grecia](#) permangono difficoltà, malgrado l'adozione di nuove misure intese a ridurre la durata dei procedimenti. In [Portogallo](#) si constata una tendenza analoga, aggravata dalla preoccupazione che la legislazione generale in materia di procedura penale non sia adatta a gestire in modo efficiente procedimenti penali complessi. In [Italia](#) la durata dei procedimenti giudiziari prosegue la sua tendenza positiva, ma continua a costituire un grave problema. Per quanto riguarda i paesi dell'allargamento, in [Albania](#) e [Macedonia del Nord](#) rimane problematica la durata dei procedimenti per diversi tipi di cause.

Un sistema giudiziario efficace necessita di risorse adeguate, compresi i necessari investimenti in infrastrutture e personale qualificato, preparato e adeguatamente retribuito. Diversi Stati membri hanno riconosciuto questo aspetto stanziando risorse aggiuntive per rafforzare la resilienza dei sistemi giudiziari, anche attraverso i loro piani nazionali per la ripresa e la resilienza. In [Danimarca](#), [Francia](#), [Svezia](#) e [Finlandia](#) le risorse per il sistema giudiziario sono state aumentate. In [Croazia](#) sono stati compiuti progressi significativi per quanto riguarda l'aumento delle retribuzioni e si prevede l'adozione di una legislazione che stabilisca criteri di retribuzione oggettivi. In [Romania](#), l'Alta Corte di cassazione e giustizia ha adottato misure volte ad affrontare le disparità retributive nel sistema giudiziario. La [Lettonia](#) ha registrato aumenti sostanziali della remunerazione dei giudici e dei dipendenti degli organi giurisdizionali, sebbene permangano problemi di avvicendamento per gli assistenti giudiziari.

In altri Stati membri i livelli retributivi continuano a rappresentare una sfida in quanto spesso comportano carenze di personale e la difficoltà di coprire i posti vacanti. In [Slovenia](#) sono state prese alcune misure per aumentare il livello di remunerazione di giudici e pubblici ministeri, sostanzialmente invariato dal 2012: il governo ha proposto un aumento parziale e la Corte costituzionale ha stabilito le modalità di attuazione della sua sentenza. In [Germania](#), sebbene siano state adottate determinate misure volte a integrare le risorse complessive della magistratura, il livello di remunerazione dei giudici rimane problematico. In [Cechia](#) il metodo per la determinazione delle retribuzioni dei giudici è stato modificato al fine di ridurre gli aumenti retributivi, e le retribuzioni degli assistenti giudiziari e delle procure rimangono un problema. Nei [Paesi Bassi](#) sono in fase di discussione raccomandazioni specifiche per far fronte alle carenze di personale e alle preoccupazioni relative al carico di lavoro del settore giudiziario. In [Lituania](#) la riforma delle remunerazioni dei giudici è valutata positivamente dai giudici stessi, mentre permangono preoccupazioni in merito alla retribuzione del personale degli organi giurisdizionali e dei pubblici ministeri. [Cipro](#), il [Portogallo](#) e la

[Romania](#) incontrano difficoltà nelle assunzioni in diversi settori del sistema giudiziario. In [Ungheria](#) il livello di remunerazione dei giudici e del personale giudiziario è ulteriormente peggiorato a causa dell'inflazione elevata. I paesi dell'allargamento devono far fronte a vincoli analoghi in termini di risorse. La [Serbia](#) sta attuando una strategia sulle risorse umane nel settore giudiziario per il periodo 2022-2026, ma la scarsa attrattiva delle carriere giudiziarie rappresenta un problema. Lo stesso problema non è stato risolto dalle modifiche delle leggi sulle remunerazioni dei giudici e dei pubblici ministeri nella [Macedonia del Nord](#).

Per quanto concerne l'organico, in [Spagna](#) sono stati creati nuovi posti per i giudici, mentre in [Italia](#) sono stati compiuti miglioramenti significativi nell'assunzione di magistrati e personale amministrativo. In [Belgio](#) lo stanziamento di risorse adeguate a favore del sistema giudiziario è progredito, mentre uno strumento di misurazione del carico di lavoro conferma le carenze strutturali in termini di risorse. In [Albania](#) la carenza complessiva di risorse del sistema giudiziario rischia di incidere negativamente sulla qualità della giustizia.

Investire nella digitalizzazione può rafforzare i sistemi giudiziari e renderli più accessibili, resilienti e pronti ad affrontare le sfide attuali e future. Sono state avviate nuove iniziative di digitalizzazione in [Spagna](#), [Croazia](#), [Italia](#), [Irlanda](#), [Francia](#), nei [Paesi Bassi](#), a [Malta](#) e in [Romania](#). In [Bulgaria](#) un nuovo progetto di legge prevede modifiche alla legge sul sistema giudiziario in relazione alla digitalizzazione della giustizia. La [Macedonia del Nord](#), la [Serbia](#) e l'[Albania](#) stanno adottando misure a favore della digitalizzazione della gestione delle cause, sebbene permangano carenze.

Accesso alla giustizia e ruolo degli avvocati nel sistema giudiziario

Gli avvocati e gli ordini degli avvocati svolgono un ruolo fondamentale nell'assicurare l'accesso alla giustizia e nel garantire la tutela dei diritti fondamentali, compreso il diritto a un processo equo. In diversi Stati membri si stanno adottando misure volte a garantire regimi affidabili di patrocinio a spese dello Stato e accesso a un difensore. In [Lussemburgo](#) è stata adottata una riforma volta a rendere più accessibile il patrocinio a spese dello Stato. In [Cechia](#) e in [Spagna](#) le disposizioni in materia di patrocinio a spese dello Stato sono state modificate al fine di ampliare l'accesso. In [Irlanda](#) sono stati registrati alcuni progressi in materia di riduzione delle spese di contenzioso ed è in corso un riesame generale del regime di patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti civili. In [Lituania](#) la riforma del sistema di patrocinio a spese dello Stato sta compiendo progressi e le condizioni per la partecipazione dei prestatori di tale patrocinio sono state migliorate. In [Slovacchia](#) sono in fase di preparazione modifiche volte ad aumentare l'accesso al patrocinio a spese dello Stato. In [Danimarca](#) è in corso un riesame del regime di patrocinio a spese dello Stato. In [Finlandia](#), nel 2025 sarà operativa un'autorità nazionale per i servizi legali, istituita per fornire un patrocinio a spese dello Stato più coerente e di qualità elevata. Al di fuori dell'UE, l'[Albania](#) dispone di un quadro giuridico completo per il patrocinio a spese dello Stato e il numero di beneficiari è aumentato.

Taluni Stati membri presentano ancora delle sfide. In [Bulgaria](#) la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la legge sulla mediazione giudiziaria obbligatoria, che avrebbe dovuto entrare pienamente in vigore nel luglio 2024. In [Ungheria](#) permangono preoccupazioni per quanto concerne l'efficacia del regime di patrocinio a spese dello Stato tanto nelle cause civili quanto in quelle penali. In [Austria](#) sono state inoltre individuate determinate sfide legate alle elevate spese di giudizio e all'accesso alla consulenza legale nelle cause amministrative e sono state adottate alcune misure per porvi rimedio.

Un sistema giudiziario efficiente presuppone che gli avvocati siano liberi di esercitare la propria attività di consulenza e di rappresentanza dei loro clienti. In [Cechia](#), è stato presentato in parlamento un emendamento volto a rafforzare la tutela della riservatezza degli avvocati. D'altra parte, in [Belgio](#) esponenti della professione forense hanno espresso preoccupazioni relative al privilegio professionale forense, mentre in [Romania](#) le preoccupazioni riguardano il rispetto dei diritti e privilegi riconosciuti dalla legge a tali professionisti. In [Lituania](#) gli avvocati continuano a esprimere preoccupazioni in merito al rispetto del segreto professionale.

3.2 *Quadro anticorruzione*

La corruzione danneggia la fornitura di servizi pubblici e mina la fiducia dei cittadini e delle imprese nelle istituzioni pubbliche, creando un senso di iniquità e ingiustizia che danneggia lo Stato di diritto. Un approccio globale alla lotta contro la corruzione si basa su una combinazione di misure preventive e punitive. Ciò richiede un solido quadro giuridico e istituzionale, indagini e azioni penali efficaci e una chiara volontà politica di applicare la disciplina anticorruzione. Sono inoltre necessarie misure esaustive ed efficaci per ridurre al minimo lo spazio lasciato alla corruzione e promuovere l'integrità.

Percezione della corruzione nell'UE

Dai risultati dell'indice di percezione della corruzione⁷⁴ emerge che più della metà dei 20 paesi considerati meno corrotti a livello internazionale è costituita da Stati membri dell'UE⁷⁵. Permangono tuttavia differenze tra gli Stati membri, anche in termini di tendenze degli ultimi anni⁷⁶. I paesi dell'allargamento ottengono un punteggio inferiore alla media⁷⁷.

Dalle indagini Eurobarometro 2024 sulla corruzione⁷⁸ risulta che questa continua a essere una grave fonte di preoccupazione per cittadini e imprese nell'Unione. Circa sette europei su dieci (il 68 %) ritengono che la corruzione sia diffusa nel loro paese e più di quattro europei su dieci (il 41 %) ritengono che il livello di corruzione sia aumentato nel loro paese. Il 57 % dei cittadini ritiene che le iniziative del governo per combattere la corruzione non siano efficaci. Inoltre la maggioranza delle imprese europee (il 65 %) ritiene che il problema della corruzione sia diffuso nel loro paese e la metà (il 51 %) ritiene improbabile che persone o imprese corrotte nel loro paese vengano individuate o denunciate alla polizia o alla procura.

⁷⁴ Transparency International (2024) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

⁷⁵ 11 Stati membri sono tra i primi 20, due in più rispetto all'anno precedente. Tre Stati membri (Danimarca, Finlandia e Svezia) hanno un punteggio pari o superiore a 80/100 nell'indice e altri (Paesi Bassi, Germania, Lussemburgo, Irlanda, Estonia, Belgio, Austria e Francia) hanno un punteggio superiore a 70/100. La media dell'UE è di (dato da calcolare)/100.

⁷⁶ Punteggi inferiori a 50 si osservano in Romania (46), Bulgaria (45) e Ungheria (42).

⁷⁷ Punteggi inferiori a 50 si osservano in Montenegro (45), Macedonia del Nord (40), Albania (36) e Serbia (36).

⁷⁸ Speciale [Eurobarometro 548](#) sulla corruzione (2024) e Flash [Eurobarometro 543](#) sull'atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE (2024). I dati precedenti sono nell'indagine speciale Eurobarometro 534 (2023) e nel Flash Eurobarometro 524 (2023).

Le strategie nazionali anticorruzione e la loro attuazione

L'importanza di mantenere politiche anticorruzione efficaci è riconosciuta dal diritto internazionale⁷⁹. Le strategie nazionali anticorruzione possono far sì che i paesi seguano un approccio globale, coerente e integrato che permetta di far confluire la lotta contro la corruzione in tutti i settori pertinenti. Quasi tutti gli Stati membri sono attualmente dotati di strategie nazionali anticorruzione, anche se con un grado variabile di esaustività. Dal luglio 2023, [Ungheria](#), [Grecia](#), [Italia](#), [Svezia](#) e [Austria](#) hanno aggiornato le loro strategie e/o i loro piani d'azione nazionali⁸⁰ e il [Portogallo](#) ha adottato un'agenda anticorruzione. [Francia](#), [Finlandia](#) e [Bulgaria](#) hanno avviato il processo di revisione delle rispettive strategie e in [Slovenia](#) progrediscono i preparativi per la revisione, mentre non sono ancora stati avviati in [Germania](#). In [Estonia](#) l'attuazione del piano d'azione anticorruzione prosegue in modo efficiente e tempestivo. A [Malta](#) il monitoraggio dell'attuazione della strategia nazionale antifrode e anticorruzione ha registrato alcuni ritardi.

Per quanto concerne i paesi dell'allargamento, il [Montenegro](#) ha adottato e la [Serbia](#) sta attualmente finalizzando una strategia anticorruzione. Nella [Macedonia del Nord](#) la lentezza nell'attuazione delle misure previste nella strategia anticorruzione è indice di una mancanza di impegno politico, mentre in [Albania](#) l'attuazione dell'attuale strategia è sulla buona strada, ma con un'attenzione limitata ai settori ad alto rischio.

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

Per contrastare efficacemente la corruzione sono necessari un solido quadro giuridico e amministrativo anticorruzione⁸¹ e istituzioni forti e indipendenti per far rispettare le norme. In generale tutti gli Stati membri e i paesi dell'allargamento oggetto della presente relazione dispongono di solidi quadri giuridici, anche se permangono determinate lacune. In linea con le raccomandazioni del 2023 diversi Stati membri hanno portato avanti riforme del diritto penale per rafforzare la lotta alla corruzione. L'[Austria](#) ha esteso l'ambito di applicazione dei reati di corruzione ai candidati a cariche pubbliche e ha introdotto ulteriori sanzioni per tali reati, tra i quali l'interdizione dai pubblici uffici. La [Grecia](#) ha rafforzato le disposizioni in materia di responsabilità penale in caso di corruzione e la [Croazia](#) ha rafforzato la legislazione in materia di corruzione di funzionari pubblici, ampliando l'ambito di applicazione della responsabilità delle persone giuridiche e innalzando i livelli di sanzioni per le persone giuridiche. La [Germania](#) ha adottato una legge che rafforza le disposizioni in materia di scambi di influenza che coinvolgono parlamentari. In altri Stati membri permangono lacune, in particolare per quanto concerne la corruzione internazionale. In [Svezia](#) le definizioni giuridiche del reato di corruzione internazionale, che rimangono

⁷⁹ La convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) impone agli Stati aderenti, conformemente ai principi fondamentali dei rispettivi sistemi giuridici, di sviluppare e attuare o mantenere politiche anticorruzione efficaci e coordinate che promuovano la partecipazione della società e riflettano i principi dello Stato di diritto, della corretta gestione degli affari pubblici e della proprietà pubblica, dell'integrità, della trasparenza e della responsabilità. Tutti gli Stati membri e l'UE sono parti della convenzione. Cfr. anche *The Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies*.

⁸⁰ Attualmente 20 Stati membri dispongono di strategie o programmi specifici anticorruzione; quasi tutti gli altri hanno strategie e piani d'azione nazionali che comprendono componenti anticorruzione.

⁸¹ Le norme internazionali sono principalmente l'UNCAC, la convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione e la convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione, oltre alla convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali. A livello di UE, il 3 maggio 2023 la Commissione ha proposto una direttiva sulla lotta contro la corruzione (COM(2023) 234 final), che mira ad aggiornare e rafforzare il quadro di giustizia penale dell'UE.

limitate, sono attualmente all'esame di una commissione d'inchiesta e in [Finlandia](#) la revisione del reato di corruzione internazionale è ancora pendente.

In alcuni Stati membri, tuttavia, determinate riforme del diritto penale rischiano di compromettere la lotta contro la corruzione. In [Slovacchia](#) una riforma recente del diritto penale solleva gravi preoccupazioni ed è stata oggetto di ulteriori modifiche poco tempo fa. Ridurre le sanzioni per i reati di corruzione e per quelli connessi alla corruzione, abbreviare i termini di prescrizione applicabili ai reati di corruzione e abolire la procura speciale sono misure che rischiano di indebolire la lotta contro la corruzione. In [Italia](#) una nuova legge che abroga il reato di abuso d'ufficio e limita l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenza potrebbe avere implicazioni per l'individuazione e l'indagine di casi di frode e corruzione. Per quanto concerne i paesi dell'allargamento, nella [Macedonia del Nord](#) le recenti modifiche del codice penale hanno indebolito il quadro giuridico, incidendo negativamente sul perseguimento della corruzione, in particolare nei casi di corruzione ad alto livello.

Si sono registrati sviluppi importanti nel miglioramento del panorama istituzionale anticorruzione in alcuni Stati membri. In [Bulgaria](#) la commissione di contrasto della corruzione e di confisca di proventi illeciti è stata suddivisa in due organismi distinti (la commissione anticorruzione e la commissione di confisca di proventi illeciti) al fine di compiere progressi in relazione al quadro istituzionale anticorruzione, come previsto nel piano per la ripresa e la resilienza della Bulgaria. La [Polonia](#) sta prevedendo di smantellare l'Ufficio centrale anticorruzione e di trasferirne le risorse e competenze all'Ufficio centrale di indagine della polizia, per rispondere alle preoccupazioni espresse in precedenza in merito alle ingerenze.

Per combattere efficacemente la corruzione è essenziale la capacità dei servizi di contrasto, delle procure e della magistratura di applicare le disposizioni di diritto penale anticorruzione. Occorrono specializzazione, competenze e personale adeguato in funzione della crescente complessità dei reati di corruzione. A [Cipro](#), a [Malta](#) e in [Portogallo](#) sono state adottate misure volte ad aumentare le risorse delle autorità inquirenti, mentre il [Lussemburgo](#) prevede misure analoghe. D'altro canto, in relazione alla [Slovacchia](#) e all'[Irlanda](#) sono state espresse preoccupazioni per quanto riguarda tanto il livello complessivo delle risorse quanto il grado di specializzazione. Carenze analoghe nelle procure specializzate nella lotta contro la corruzione sono state evidenziate in [Montenegro](#) e in [Serbia](#).

Nella lotta contro la corruzione sono cruciali la cooperazione tra le autorità di contrasto e altre agenzie, quali le unità di informazione finanziaria e le autorità fiscali, di audit e garanti della concorrenza e altre autorità amministrative, nonché l'accesso alle informazioni e l'interconnessione delle banche dati e dei registri. La cooperazione è in fase di rafforzamento in [Spagna](#), grazie a un accordo specifico stipulato tra le agenzie antifrode della procura. In [Italia](#) la cooperazione tra le varie forze di polizia e procure nazionali, le autorità fiscali e l'autorità nazionale anticorruzione è efficace e gli importanti investimenti effettuati a favore degli strumenti informatici e dell'interoperabilità vanno a vantaggio delle autorità di contrasto. In [Irlanda](#), si riunisce regolarmente un consesso di alti rappresentanti incaricato di facilitare il coordinamento tra agenzie e la condivisione di informazioni tra le forze di polizia e le procure e altri servizi nazionali attivi nella prevenzione e nella lotta alla corruzione. In altri Stati membri sono state rilevate difficoltà. La Corte dei conti di [Cipro](#) riferisce che alcune autorità pubbliche sottoposte ad audit (tra cui, in alcuni casi, la polizia) non forniscono informazioni pertinenti. In [Ungheria](#) la nuova autorità per l'integrità si scontra con alcuni ostacoli pratici, in particolare quando deve fare affidamento sulla cooperazione con altri enti pubblici.

La cooperazione tra le autorità nazionali e la Procura europea (EPPO) risulta complessivamente buona negli Stati membri partecipanti. [Polonia](#) e la [Svezia](#) hanno aderito all'EPPO nel 2024⁸². I preparativi affinché l'EPPO diventi operativa in entrambi i paesi si concluderanno entro la fine del 2024. Oltre i confini dell'UE, [Albania](#), [Montenegro](#) e [Macedonia del Nord](#) hanno concluso accordi di lavoro con l'EPPO, mentre tali accordi devono ancora essere conclusi dalla [Serbia](#).

Eliminare gli ostacoli alle indagini penali e all'azione penale e migliorare la casistica relativa alla corruzione ad alto livello

Secondo lo speciale Eurobarometro sull'atteggiamento dei cittadini nei confronti della corruzione, circa due terzi degli europei (65 %) ritengono che i casi di corruzione ad alto livello non siano perseguiti in misura sufficiente⁸³. L'efficacia delle indagini e dell'azione penale nei casi di corruzione può essere ostacolata da carenze giuridiche, quali procedure di revoca delle immunità eccessivamente farraginose o poco chiare o termini di prescrizione brevi. Tali ostacoli possono essere particolarmente dannosi nei casi complessi di corruzione nel contesto dei quali spesso è necessario molto tempo per istruire un caso. In [Romania](#) una risposta legislativa ritardata in merito a questioni relative alla prescrizione ha continuato a causare la chiusura di numerosi casi di corruzione e l'annullamento di condanne. In [Italia](#) le modifiche proposte ai termini di prescrizione potrebbero ridurre i tempi disponibili per lo svolgimento di procedimenti giudiziari in relazione ai reati, anche nei casi di corruzione. In [Slovenia](#) le recenti modifiche del codice di procedura penale limitano le possibilità di ricorrere a determinate misure investigative e potrebbero diminuire l'efficacia delle indagini e dell'azione penale in relazione ai casi di corruzione.

Nella relazione sullo Stato di diritto del 2023 è stato rilevato che in alcuni Stati membri erano necessarie riforme volte a ridurre la durata dei procedimenti penali per migliorare la casistica delle sentenze definitive, in particolare per la corruzione ad alto livello. In [Croazia](#) sono state adottate misure volte a rendere più efficienti le indagini e l'azione penale in relazione ai reati di corruzione, mentre rimane in sospeso una revisione del codice di procedura penale e della legge sull'ufficio della procura specializzato nella lotta contro la corruzione. In [Cechia](#) anche i casi di corruzione ad alto livello continuano a presentare problemi dovuti ai ritardi in alcuni procedimenti. In [Spagna](#) è ancora pendente una riforma del codice di procedura penale, che potrebbe anche aumentare l'efficienza nella gestione dei casi di corruzione ad alto livello.

Alcuni Stati membri continuano a consolidare la casistica di indagini, azioni penali e sanzioni nei casi di corruzione, anche in quelli ad alto livello⁸⁴. [Austria](#), [Lettonia](#) e [Romania](#) hanno continuato a svolgere indagini efficaci sulla corruzione ad alto livello. È stato dato nuovo slancio alle indagini sui casi di corruzione ad alto livello in [Polonia](#) e attualmente risultano aperti diversi casi di corruzione su vasta scala. Si continuano a conseguire risultati significativi nell'azione penale e nell'emanazione di sentenze su reati di corruzione ad alto livello in [Francia](#). La [Grecia](#) si è adoperata per migliorare la propria casistica, anche affrontando le difficoltà individuate nella raccolta di statistiche in materia di corruzione, compresa quella ad alto livello. In [Slovenia](#) le sentenze degli organi giurisdizionali di primo grado nelle cause di corruzione sono aumentate notevolmente e il numero di condanne è

⁸² La Polonia ha aderito il 29 febbraio e la Svezia il 17 luglio.

⁸³ Speciale [Eurobarometro 548](#) sull'atteggiamento dei cittadini nei confronti della corruzione nell'UE (2024).

⁸⁴ Come è stato osservato nella relazione sullo Stato di diritto del 2020, la mancanza di statistiche uniformi, aggiornate e consolidate in tutti gli Stati membri rende difficile monitorare i risultati comparati delle indagini e dell'azione penale sui reati di corruzione. La valutazione si basa sui dati forniti dagli Stati membri.

quasi raddoppiato, mentre sono in corso indagini su possibili influenze politiche ad alto livello nel processo decisionale della polizia.

In altri Stati membri resta da stabilire una solida casistica di indagini e azioni penali relative ai casi di corruzione ad alto livello con sanzioni dissuasive e sentenze definitive. È il caso, ad esempio, della [Bulgaria](#) e di [Malta](#). In [Slovacchia](#) una solida casistica in materia di corruzione ad alto livello è ostacolata dalla persistente mancanza di coordinamento tra gli investigatori e i pubblici ministeri che si occupano di corruzione, nonché dal ricorso del procuratore generale al potere di annullare le indagini e le azioni penali in materia di corruzione. In [Ungheria](#) alcuni casi di corruzione ad alto livello hanno raggiunto lo stadio dell'accusa formale, ma le condanne continuano ad essere rare e la mancanza di una solida casistica di indagini e azioni penali relative ad accuse di corruzione riguardanti funzionari di alto livello e la loro cerchia ristretta continua a destare grave preoccupazione.

In [Montenegro](#) la casistica relativa ad indagini e azioni penali su casi di corruzione ad alto livello è stabile, ma la mancanza di processi e decisioni definitive alimenta la percezione dell'impunità. Nella [Macedonia del Nord](#) i vincoli in termini di risorse e la mancanza di cooperazione tra le autorità nazionali ostacolano l'efficacia delle azioni penali contro la corruzione e la creazione di una solida casistica relativa a casi di corruzione ad alto livello. In [Albania](#) il numero di persone indagate, perseguite e condannate per corruzione è in aumento, ma solleva preoccupazioni una recente legge sull'amnistia. In [Serbia](#) il numero di condanne definitive nei casi di corruzione ad alto livello è aumentato nell'ultimo anno, ma sono necessari ulteriori miglioramenti per stabilire una solida casistica in materia di indagini, rinvii a giudizio e condanne definitive.

La lotta contro la corruzione in quanto fattore favorevole alla criminalità organizzata

La corruzione facilita l'attività criminale tanto nel settore pubblico quanto in quello privato. Affrontare i rischi di corruzione connessi alle infiltrazioni e all'influenza della criminalità organizzata nel contesto del servizio pubblico, dell'attività di contrasto e della magistratura costituisce una priorità crescente per le autorità di diversi Stati membri. Nei [Paesi Bassi](#) la prevenzione dell'infiltrazione di gruppi della criminalità organizzata nella funzione pubblica e nella polizia attraverso la corruzione è una priorità strategica. Dal 2020 è in corso un programma di lotta alla criminalità organizzata sovversiva, e sono state avviate valutazioni dei rischi in diversi settori (tra cui porti e autorità locali) e misure per affrontare le vulnerabilità. La [Svezia](#) si sta concentrando sui settori a rischio e sui fattori abilitanti dell'infiltrazione della criminalità organizzata. Il [Belgio](#) sta adottando una serie di misure volte a contrastare la corruzione legata al traffico di stupefacenti e ai gruppi della criminalità organizzata, che è riconosciuta come un fenomeno importante.

Promuovere l'integrità nel settore pubblico e impedire i conflitti di interessi

Quadri di governance e integrità trasparenti e responsabili costituiscono la protezione migliore contro la corruzione. Per questo motivo gli approcci anticorruzione efficaci si fondano spesso su misure volte a migliorare la trasparenza, l'etica e l'integrità e a regolamentare ambiti quali il conflitto di interessi, l'attività di lobbying e il fenomeno delle porte girevoli⁸⁵.

⁸⁵ JOIN(2023) 12 final, pag. 4.

I conflitti di interessi sorgono quando un funzionario pubblico ha un interesse privato o professionale che potrebbe interferire con l'esercizio imparziale e obiettivo delle sue funzioni⁸⁶. Alcuni Stati membri hanno adottato ulteriori misure per disciplinare i conflitti di interessi anche in seguito alle raccomandazioni del 2023. In [Cechia](#) è stata adottata una legislazione che amplia il sistema dei conflitti di interessi, compreso il divieto totale di proprietà dei media da parte di funzionari eletti, sebbene i media online rimangano al di fuori dell'ambito di applicazione. In [Slovenia](#) è in corso di revisione la legislazione in materia di controllo del conflitto di interessi e dell'incompatibilità delle cariche. In altri Stati membri permangono difficoltà. In [Italia](#) è ancora pendente una legislazione esaustiva in materia di conflitto di interessi per i titolari di cariche politiche. In [Spagna](#) non sono state adottate misure ulteriori per migliorare le norme in materia di conflitti di interessi per i funzionari pubblici, nonostante i lavori in corso dal 2021. Per quanto concerne i paesi dell'allargamento, in [Albania](#) le norme sul conflitto di interessi per i funzionari pubblici sono incomplete e non allineate alle norme europee e la [Macedonia del Nord](#) dovrebbe rafforzare il sistema per le violazioni delle norme in materia di conflitto di interessi.

Gli alti funzionari della pubblica amministrazione e i parlamentari sono spesso vincolati a norme specifiche in materia di integrità e numerosi Stati membri dispongono di codici di condotta. È importante che l'attuazione pratica di tali norme sia sottoposta a verifiche e valutazioni periodiche. In [Belgio](#) il codice di condotta ministeriale per i titolari di cariche pubbliche federali è stato esteso a tutti i membri dei gabinetti ministeriali. In [Estonia](#) sono in fase di sviluppo e diffusione strumenti digitali volti a garantire una migliore attuazione delle norme vigenti in materia di integrità. In [Grecia](#) sono proseguiti i lavori per l'elaborazione di codici di condotta per i parlamentari e i membri del governo.

In [Portogallo](#) è stato adottato un nuovo codice di condotta applicabile al governo e ai funzionari di alto livello, che fa esplicito riferimento alla possibilità di revoca dell'incarico in caso di violazione del codice stesso e prevede la stesura di un piano di prevenzione dei rischi di corruzione. In altri Stati membri permangono lacune. In [Bulgaria](#) è stato istituito un gruppo di lavoro incaricato di elaborare un codice di condotta per le funzioni esecutive apicali, date le gravi lacune individuate. In [Finlandia](#) non esiste ancora un codice di condotta specifico per i ministri. In [Montenegro](#), sebbene numerose istituzioni dispongano di codici di condotta specifici, il codice del governo è inefficace e risulta pendente l'adozione di una legge che prevede sanzioni disciplinari.

Trasparenza delle attività di lobbying e regolamentazione del fenomeno delle "porte girevoli"

Per essere un atto legittimo di partecipazione politica, le attività di lobbying devono accompagnarsi a rigorosi obblighi in materia di trasparenza e integrità che sostengano la responsabilità e l'inclusività del processo decisionale e limitino le ingerenze indebite e occulte⁸⁷. Attività di lobbying scarsamente disciplinate possono aprire le porte a ingerenze straniere.

Alcuni Stati membri hanno riveduto le norme in materia di trasparenza delle attività di lobbying, anche in linea con le raccomandazioni del 2023. Sono entrate in vigore norme più rigorose per il registro delle attività di lobbying in [Germania](#), che prevedono maggiori

⁸⁶ Cfr. Consiglio d'Europa, raccomandazione Rec (2000)10 sui codici di condotta per i funzionari pubblici.

⁸⁷ OCSE (2021), *Lobbying in the 21st century*. OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*; norme del Consiglio d'Europa sulla trasparenza delle attività di lobbying, raccomandazione CM/Rec(2017)2; OCSE (2024), [Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence](#).

obblighi di trasparenza, e sono state adottate misure volte a introdurre un'impronta legislativa. In [Croazia](#) una nuova legge ha introdotto un registro elettronico delle lobby, restrizioni alle attività di lobbying e una serie di norme in materia di verifica, attività di contrasto e sanzioni. In [Finlandia](#) le nuove disposizioni giuridiche prevedono la registrazione delle attività di lobbying in un nuovo registro per la trasparenza. A [Cipro](#), in [Irlanda](#), in [Lituania](#) e in [Lettonia](#) sono entrate in vigore o sono in fase di attuazione disposizioni nuove in materia di attività di lobbying, mentre in [Belgio](#), [Cechia](#) e [Portogallo](#) sono proseguite le discussioni sulla nuova legislazione.

In altri Stati membri sono necessari ulteriori miglioramenti. In [Francia](#), sebbene siano entrati in vigore orientamenti in merito a un registro dei lobbisti e ulteriori progetti siano all'esame del parlamento, permangono preoccupazioni in merito alla divulgazione degli incontri con i lobbisti da parte di funzionari di alto livello. [Il Lussemburgo ha riveduto il codice di condotta per i parlamentari al fine di aumentare la trasparenza, ma il registro fornisce ancora dettagli limitati.](#) In [Slovacchia](#) e in [Italia](#) manca ancora una regolamentazione specifica sulle attività di lobbying; la normativa vigente potrebbe essere migliorata in [Austria](#), [Polonia](#), [Ungheria](#) e nei [Paesi Bassi](#). In [Romania](#) mancano ancora norme sulle attività di lobbying per i parlamentari, mentre si sono registrati alcuni sviluppi sull'applicazione delle norme in materia di attività di lobbying per i membri del governo.

La regolamentazione e l'applicazione della legislazione sulla pratica cosiddetta delle porte girevoli, ossia il passaggio di incarichi tra funzioni pubbliche e private, volte ad affrontare potenziali conflitti di interessi, continuano a costituire un settore problematico. In [Germania](#) sono state introdotte norme più rigorose circa il periodo successivo alla cessazione dell'incarico per i funzionari di alto livello e in materia di trasparenza. In [Portogallo](#) la nuova legislazione sulle porte girevoli ha introdotto sanzioni più severe. In [Svezia](#) sono state riesaminate le norme relative al periodo successivo alla cessazione dell'incarico per le funzioni esecutive apicali del governo, e sono stati adottati i miglioramenti suggeriti. Le discussioni sull'introduzione o sulla revisione delle norme vigenti sulle porte girevoli stanno progredendo in [Finlandia](#) e nei [Paesi Bassi](#), mentre in [Italia](#) sono in fase di elaborazione orientamenti in materia. Altri Stati membri progrediscono più lentamente. In [Ungheria](#) le restrizioni dopo la cessazione dell'incarico e i periodi di incompatibilità sono frammentari e limitati in termini di ambito di applicazione, ma sono previsti interventi legislativi in questo settore nel 2025. In [Danimarca](#) non sono state adottate misure per introdurre norme in materia di porte girevoli per i ministri. In [Estonia](#), nel 2024 è prevista la pubblicazione di orientamenti specifici sulle porte girevoli e il Consiglio etico pubblico sta elaborando possibili istruzioni su come attenuare i rischi.

Nella [Macedonia del Nord](#), sebbene il quadro giuridico e i registri delle lobby siano in vigore, non vi sono ancora lobbisti registrati. In [Montenegro](#) è stata recentemente adottata una nuova legislazione sulle attività di lobbying.

Dichiarazione della situazione patrimoniale e dichiarazione degli interessi

Le dichiarazioni della situazione patrimoniale e le dichiarazioni degli interessi dei funzionari pubblici favoriscono la trasparenza e la rendicontabilità del settore pubblico e sono strumenti importanti per promuovere l'integrità e prevenire la corruzione. La maggior parte degli Stati membri dispone di norme per garantire che coloro che dispongono di poteri politici ed esecutivi siano tenuti a rilasciare tali dichiarazioni. Le norme, tuttavia, variano notevolmente in termini di portata, trasparenza e accessibilità delle informazioni divulgate, nonché per l'efficacia della verifica e dell'applicazione.

Alcuni Stati membri hanno compiuto evoluzioni positive, anche affrontando problemi oggetto delle raccomandazioni del 2023. In [Grecia](#) l'attuazione della nuova legge sulle dichiarazioni della situazione patrimoniale è sulla buona strada ed è stata completata una percentuale significativa di verifiche, anche grazie a un aggiornamento dell'apposita piattaforma elettronica. A [Cipro](#) la magistratura ha introdotto il proprio quadro normativo in materia di dichiarazione della situazione patrimoniale e ora tutti i giudici depositano le loro dichiarazioni presso la Corte costituzionale. In [Portogallo](#) è entrata in vigore la riforma volta ad affidare il monitoraggio e la verifica delle dichiarazioni della situazione patrimoniale dei funzionari politici e degli alti funzionari pubblici all'ente per la trasparenza istituito nel 2019.

In altri Stati membri permangono difficoltà. In [Belgio](#) il regime delle dichiarazioni della situazione patrimoniale non garantisce una verifica e una trasparenza adeguate, in quanto le verifiche vengono svolte soltanto nel contesto delle indagini penali. In [Danimarca](#) non sono stati compiuti progressi per quanto riguarda le dichiarazioni della situazione patrimoniale presentate da persone incaricate di funzioni esecutive di alto livello e mancano la verifica e il monitoraggio. In [Lussemburgo](#) non esiste ancora un sistema di verifica formale per controllare l'esattezza delle dichiarazioni della situazione patrimoniale. L'[Ungheria](#) deve ancora adottare ulteriori misure per migliorare il sistema di dichiarazioni della situazione patrimoniale, anche per quanto concerne la sorveglianza. In [Irlanda](#) la digitalizzazione delle dichiarazioni della situazione patrimoniale non ha registrato progressi. Per quanto riguarda i paesi dell'allargamento, in [Albania](#) e in [Serbia](#) le norme in materia di dichiarazioni della situazione patrimoniale riguardano una serie relativamente ampia di funzionari, ma si registrano carenze nell'efficacia della verifica e dell'applicazione.

Protezione degli informatori

La protezione degli informatori è essenziale per individuare e prevenire la corruzione. In molti Stati membri il recepimento della direttiva dell'UE sulla protezione degli informatori⁸⁸ ha portato a una revisione della normativa o a una nuova normativa, come osservato nella relazione dello scorso anno. Dal luglio 2023 sono stati compiuti progressi in materia di leggi sulla protezione degli informatori in diversi Stati membri⁸⁹.

Nella pratica sussistono tuttavia notevoli ostacoli alla segnalazione di casi di corruzione: soltanto il 43 % degli europei sa dove segnalarli e il 28 % ritiene che i casi di corruzione non siano segnalati perché sarebbe inutile e i responsabili non sarebbero puniti⁹⁰. Per vincere questa riluttanza, numerosi Stati membri stanno predisponendo strumenti atti a fornire orientamenti e sensibilizzare l'opinione pubblica. Nei [Paesi Bassi](#), ad esempio, una campagna promuove la sensibilizzazione e incoraggia gli informatori a utilizzare i nuovi canali di segnalazione. L'[Italia](#) e [Cipro](#) hanno sviluppato orientamenti e strumenti di informazione nuovi a sostegno degli informatori. In [Francia](#) è stato creato un consorzio di organizzazioni non governative che fornisce consulenza ai potenziali informatori. A [Malta](#) sono in corso attività volte a sviluppare una banca dati e strumenti per trattare le segnalazioni di denuncia di irregolarità.

⁸⁸ Direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU L 305 del 26.11.2019).

⁸⁹ Una recente [relazione](#) sull'attuazione e sull'applicazione della direttiva sugli informatori valuta le misure notificate dagli Stati membri che hanno dichiarato il recepimento completo entro il 17 dicembre 2023 (COM(2024) 269 final).

⁹⁰ Speciale [Eurobarometro 548](#) sull'atteggiamento dei cittadini nei confronti della corruzione nell'UE (2024).

I paesi dell'allargamento stanno lavorando per allineare la loro legislazione all'*acquis* dell'UE. In [Montenegro](#) le disposizioni giuridiche sulla protezione degli informatori sono state modificate al fine di allinearsi all'*acquis* dell'UE e, allo stesso fine, il governo della [Macedonia del Nord](#) sta aggiornando la legge sulla protezione degli informatori.

Interventi nei settori ad alto rischio di corruzione

Nessun settore e nessun ambito di attività è al sicuro dai rischi di corruzione, ma meritano particolare attenzione i settori comuni ad alto rischio, ossia solitamente quelli che comportano la gestione di ingenti fondi pubblici, quali gli appalti pubblici o l'accesso a servizi essenziali. Sono considerati vulnerabili settori quali l'assistenza sanitaria, l'energia, la pianificazione urbana e le amministrazioni regionali e locali. Tra gli altri settori ad alto rischio di corruzione figurano i punti focali per la criminalità organizzata, quali i porti. Altri settori a rischio sono il finanziamento dei partiti politici e i programmi di cittadinanza⁹¹ e soggiorno per investitori⁹².

Gli esercizi di valutazione dei rischi sono strumenti importanti per orientare la politica anticorruzione. La [Cechia](#) ha sviluppato una metodologia di valutazione e misurazione dei rischi di corruzione al fine di orientare le azioni future. I [Paesi Bassi](#) hanno avviato una valutazione nazionale dei rischi per individuare le principali minacce di corruzione a livello nazionale, provinciale e locale, nonché campagne di sensibilizzazione mirate per i settori ad alto rischio. In [Lettonia](#) alcune autorità prevedono di sviluppare un'apposita metodologia per la valutazione dei rischi. In [Estonia](#) è stato sviluppato uno strumento elettronico per valutare i rischi di corruzione nel settore privato.

Diversi Stati membri hanno adottato o stanno prendendo in considerazione l'adozione di riforme volte ad aumentare la trasparenza e il controllo del finanziamento dei partiti politici, anche al fine di sostenere il controllo democratico e prevenire indebite influenze straniere⁹³. Nei [Paesi Bassi](#) un nuovo progetto di legge mira ad aumentare la trasparenza e a vietare partiti politici che rappresentino un rischio evidente ed effettivo di compromissione o abolizione dello Stato di diritto democratico. La [Germania](#) ha adottato norme nuove in materia di finanziamento dei partiti politici, che disciplinano la sponsorizzazione dei partiti e il finanziamento occulto delle campagne di partito da parte di altre persone. In [Danimarca](#) è entrata in vigore una nuova legge sul finanziamento pubblico dei partiti politici ed è ancora pendente una proposta che favorisce la trasparenza del finanziamento privato dei partiti politici. In [Slovenia](#) le nuove norme dovrebbero portare ad audit più frequenti sui partiti politici di dimensioni maggiori e su una maggiore percentuale di finanziamenti da parte dello Stato. In [Cechia](#) una riforma ha rafforzato l'ufficio che sorveglia il finanziamento dei partiti politici.

⁹¹ La Commissione ha adottato misure contro i programmi di cittadinanza per investitori nell'UE, dato che la concessione della cittadinanza dell'Unione in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, senza alcun legame reale con lo Stato membro interessato, compromette l'essenza della cittadinanza europea e rappresenta una violazione del diritto dell'UE. Fra l'altro, uno Stato membro è stato deferito alla Corte di giustizia.

⁹² Comunicazione congiunta sulla lotta contro la corruzione (JOIN(2023) 12 final del 3 maggio 2023).

⁹³ Nel dicembre 2023 la Commissione ha presentato una raccomandazione relativa a processi elettorali inclusivi e resilienti nell'Unione (C(2023) 8626 final), che fra l'altro incoraggia gli Stati membri a individuare e colmare eventuali lacune nella legislazione relativa alle donazioni e altri finanziamenti elargiti da paesi terzi a partiti politici nazionali.

In altri Stati membri permangono difficoltà. In [Belgio](#), la tanto attesa riforma del finanziamento dei partiti politici è stata bloccata a causa della mancanza di accordo tra i partiti politici. A [Cipro](#), dagli audit sul finanziamento dei candidati e dei partiti politici sono emerse carenze alle quali non è ancora stato dato seguito nella legislazione. In [Italia](#) la pratica di incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche rimane invariata e non esiste un registro unico delle informazioni in materia di partiti e campagne; diversi progetti di legge sono ancora in fase di discussione in parlamento.

Gli Stati membri adottano misure diverse per attenuare i rischi di corruzione in altri settori ad alto rischio. In [Francia](#), a seguito delle preoccupazioni espresse in merito ai grandi appalti pubblici, è stato presentato in parlamento un progetto di legge sul ricorso alle società di consulenza per le politiche pubbliche; il governo ha istituito un'agenzia di consulenza al pubblico e ha presentato una legge sul ricorso alle società di consulenza per le politiche pubbliche. In [Italia](#) la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita di tutti i contratti di appalto o di concessione garantirà una maggiore trasparenza degli appalti pubblici. In [Lituania](#) sono state effettuate ispezioni nei settori ad alto rischio quali gli appalti pubblici, la supervisione dell'edilizia e la pianificazione territoriale. In [Slovenia](#) le autorità di prevenzione della corruzione hanno concluso un riesame delle procedure di appalto nel settore dell'assistenza sanitaria, formulando raccomandazioni specifiche per porre rimedio alle carenze.

Tali settori presentano rischi maggiori nei paesi dell'allargamento. In [Albania](#) il quadro giuridico eccessivamente complesso è considerato un ulteriore ostacolo ai progressi e in [Serbia](#) esistono diverse esenzioni dalla legge sugli appalti pubblici che non sono in linea con l'*acquis* dell'UE e sono ampiamente utilizzate per eludere l'applicazione delle norme vigenti in materia di appalti.

3.3 Pluralismo dei media e libertà dei media

Un ambiente mediatico libero e pluralistico è essenziale per lo Stato di diritto: i media liberi e indipendenti svolgono un ruolo importante in veste di custodi della democrazia e obbligando le autorità a rendere conto delle loro azioni. Le pressioni politiche o il controllo sui media da parte di politici o dello Stato compromettono la libertà dei media così come la libertà dei cittadini di cercare, ricevere e diffondere informazioni. Anche i conflitti di interessi e un mercato ad alta concentrazione dominato da pochi operatori possono compromettere il pluralismo dei media, soprattutto in assenza di solide garanzie d'indipendenza editoriale.

L'UE ha messo in atto regole e norme in diversi settori chiave contemplati dalle relazioni sullo Stato di diritto, a cominciare dalla sicurezza e dalla protezione dei giornalisti e dalle misure volte ad affrontare il fenomeno delle azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (*Strategic lawsuits against public participation* - SLAPP). Il regolamento europeo sulla libertà dei media introduce, tra l'altro, disposizioni specifiche sulla trasparenza della proprietà dei media, sull'assegnazione trasparente ed equa della pubblicità statale, sul funzionamento indipendente dei media di servizio pubblico e sulla disponibilità di risorse finanziarie per l'adempimento della loro missione di servizio pubblico⁹⁴. Data la rilevanza di tali disposizioni nel contesto della promozione della libertà e del pluralismo dei media, è importante che gli Stati membri inizino a metterle in pratica il prima possibile, anche dando seguito alle pertinenti raccomandazioni delle relazioni sullo Stato di diritto, in particolare nei casi in cui i problemi nei settori contemplati da tale regolamento segnalati

⁹⁴ Le disposizioni pertinenti si applicano a decorrere dall'8 agosto 2025.

nelle relazioni sullo Stato di diritto persistono da diversi anni o in cui è stato segnalato un peggioramento della situazione.

L'Osservatorio del pluralismo dei media (*Media Pluralism Monitor* - MPM) valuta i rischi per la libertà e il pluralismo dei media in tutti gli Stati membri dell'UE e nella maggior parte dei paesi in fase di adesione, concentrandosi su quattro ambiti: tutela fondamentale della libertà dei media, pluralità del mercato, indipendenza politica e inclusività sociale dei media. Dai risultati dell'Osservatorio di quest'anno (MPM 2024) non emergono cambiamenti di rilievo in questi settori, sebbene alcuni indicatori specifici mostrino fluttuazioni. L'indicatore relativo alla professione giornalistica, alle norme e alla protezione dei giornalisti registra lo stesso punteggio di rischio medio dell'anno precedente, mentre si rileva un punteggio di rischio più elevato in termini di sicurezza digitale dei giornalisti. Le condizioni di lavoro dei giornalisti e la mancanza di indipendenza della governance dei media di servizio pubblico in diversi paesi continuano a destare preoccupazione. La classifica generale di quest'anno suddivide i paesi in cinque fasce di rischio: sette Stati membri rientrano nella fascia "ad alto rischio medio", mentre due Stati membri e tre paesi dell'allargamento contemplati dalla presente relazione rientrano nella fascia "ad alto rischio".

Rafforzare l'indipendenza del funzionamento delle autorità di regolamentazione dei media

Le autorità nazionali di regolamentazione dei media svolgono un ruolo essenziale nella difesa del pluralismo dei media quando sono funzionalmente ed efficacemente indipendenti ed esercitano i loro poteri in modo imparziale e trasparente, con risorse sufficienti. In tutti gli Stati membri vige una normativa che stabilisce le competenze e le garanzie di indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media. Tanto la direttiva sui servizi di media audiovisivi quanto il regolamento europeo sulla libertà dei media prevedono una serie di prescrizioni per le autorità di regolamentazione dei media: indipendenza dal governo, imparzialità, trasparenza, responsabilità, risorse adeguate, procedure di nomina e revoca e meccanismi di ricorso efficaci⁹⁵.

Dopo la relazione sullo Stato di diritto 2023 sono stati ampliati ed estesi i compiti e le competenze di diverse autorità nazionali di regolamentazione dei media, anche grazie all'adozione del regolamento dell'UE sui servizi digitali⁹⁶. Si rilevano sviluppi positivi in [Spagna](#), dove è stata rafforzata la funzione di supervisione dell'autorità di regolamentazione dei media audiovisivi. In [Svezia](#) l'autorità nazionale di regolamentazione è stata ristrutturata, riunendo una serie di compiti con l'obiettivo di fornire servizi più efficaci. Per quanto concerne i paesi dell'allargamento, il [Montenegro](#) ha istituito un quadro giuridico che dota l'autorità di regolamentazione dei media di strumenti sanzionatori esaustivi, compreso il potere di infliggere sanzioni pecuniarie in caso di violazioni della legge.

In diversi Stati membri persistono preoccupazioni circa l'indipendenza o l'imparzialità delle autorità di regolamentazione, in particolare garanzie insufficienti nei confronti di influenze politiche indebite sul processo di nomina o sul funzionamento delle autorità di regolamentazione, come nel caso dell'[Ungheria](#), della [Slovenia](#), della [Croazia](#), della [Bulgaria](#) e della [Polonia](#). In [Grecia](#), sono state prese misure aggiuntive per rafforzare le risorse, anche se non è stato ancora del tutto risolto il problema dell'inadeguatezza di tali risorse per consentire all'autorità di svolgere i suoi compiti. Anche i paesi dell'allargamento incontrano difficoltà nel garantire l'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media. In [Serbia](#) l'autorità di regolamentazione dei media non esercita pienamente il suo mandato di

⁹⁵ Direttiva (UE) 2018/1808 del 14 novembre 2018 e regolamento (UE) 2024/1083 dell'11 aprile 2024.

⁹⁶ Regolamento (UE) 2022/2065 del 19 ottobre 2022.

salvaguardare il pluralismo dei media e le norme professionali e sussistono gravi preoccupazioni circa la sua indipendenza, mentre in [Albania](#) i problemi riguardano l'affiliazione politica e i conflitti di interessi percepiti dall'autorità di regolamentazione.

Aumentare la trasparenza della proprietà dei media

La trasparenza della proprietà dei media è collegata direttamente alla libertà e al pluralismo dei media in quanto consente agli utenti di giudicare in maniera più consapevole, dato che i proprietari dei media possono esercitare un controllo diretto o indiretto o un'influenza diretta o indiretta sulle decisioni editoriali e sui contenuti delle notizie pubblicati. Le norme europee⁹⁷ definiscono le misure fondamentali e il diritto dell'UE prevede obblighi specifici⁹⁸. Dopo l'ultima relazione si sono registrati sviluppi positivi in [Irlanda](#), [Grecia](#) e [Spagna](#), dove sono stati istituiti o ampliati i registri online sulla proprietà. Nella [Macedonia del Nord](#) i media cartacei e radiotelevisivi devono comunicare le informazioni sulla proprietà all'organismo di regolamentazione dei media audiovisivi, mentre l'autoregolamentazione disciplina il registro della proprietà per i media digitali nazionali. In [Montenegro](#) la nuova legge sui servizi di media audiovisivi obbliga i fornitori di tali servizi a fornire informazioni sulla proprietà all'autorità di regolamentazione dei media.

Le sfide già evidenziate in precedenza circa la trasparenza della proprietà dei media persistono in [Bulgaria](#), in [Cechia](#), in [Francia](#), nei [Paesi Bassi](#) e a [Cipro](#). In [Portogallo](#) un caso di alto profilo ha dato luogo a discussioni in merito al quadro legislativo. In [Albania](#) la trasparenza della proprietà dei media è limitata e in [Serbia](#) le misure volte ad aumentare tale trasparenza non sono ancora pienamente attuate e l'influenza politica ed economica sui media rimane fonte di preoccupazione.

Tutelare i media dalle indebite pressioni e influenze politiche

L'indipendenza dei media può essere compromessa da indebite pressioni e influenze politiche. Occorrono soprattutto solide garanzie contro la politicizzazione dei media del servizio pubblico e norme trasparenti sull'equa assegnazione della pubblicità statale. Il regolamento europeo sulla libertà dei media prevede disposizioni volte a garantire il funzionamento indipendente dei media del servizio pubblico e la disponibilità di risorse finanziarie per l'adempimento della loro missione di servizio pubblico. Impone inoltre agli Stati membri di rispettare l'effettiva libertà e indipendenza editoriale dei fornitori di servizi di media nell'esercizio delle loro attività professionali; gli Stati membri non dovrebbero interferire nelle politiche e nelle decisioni editoriali dei fornitori di servizi di media né tentare di influenzarle.

La pubblicità statale comprende tutte le forme di uso del bilancio, da parte di autorità pubbliche o enti pubblici a tutti i livelli, a fini di pubblicità e campagne d'informazione. Se i fondi non sono usati in modo trasparente ed equo, possono essere utilizzati come mezzo di influenza politica e per favorire determinati organi di informazione. A tale proposito, il regolamento europeo sulla libertà dei media stabilisce obblighi relativi ai criteri e alle procedure di assegnazione nonché alla pubblicazione annuale di informazioni sugli importi

⁹⁷ Raccomandazione CM/Rec(2018)11 del comitato dei ministri agli Stati membri sul pluralismo dei media e la trasparenza della proprietà dei media.

⁹⁸ La normativa dell'UE contiene disposizioni in materia: la direttiva 2010/13/UE, modificata dalla direttiva (UE) 2018/1808 (direttiva sui servizi di media audiovisivi); gli obblighi generali (non settoriali) di trasparenza della titolarità di cui alle direttive antiriciclaggio (direttive (UE) 2018/843 e (UE) 2015/849). Il regolamento europeo sulla libertà dei media obbliga tutti i fornitori di servizi di media a rivelare i loro proprietari diretti e indiretti e i loro titolari effettivi.

spesi da parte delle autorità pubbliche o degli enti pubblici, che gli Stati membri dovranno rispettare una volta entrate in applicazione le disposizioni in materia. In taluni Stati membri, in particolare [Austria](#), [Bulgaria](#) e [Slovenia](#), sono state prese misure positive, anche a seguito delle raccomandazioni formulate nelle relazioni del 2023 e del 2022, anche se permangono difficoltà. Non sono state adottate misure per aumentare la trasparenza e l'equità nell'assegnazione della pubblicità statale in [Ungheria](#), in [Croazia](#), a [Malta](#) e in [Spagna](#). L'[Albania](#) non dispone di un sistema di distribuzione trasparente per la pubblicità statale. In [Montenegro](#) le informazioni su tutti i pagamenti effettuati nel settore pubblico a favore degli organi di informazione, compresa la pubblicità istituzionale, sono limitate. Nella [Macedonia del Nord](#) alcuni elementi di una nuova legge riguardante la pubblicità finanziata dallo Stato hanno sollevato preoccupazioni tra i portatori di interessi.

Sebbene i finanziamenti concessi ai media del servizio pubblico siano di competenza di ciascuno Stato membro⁹⁹, esistono norme e principi guida europei riguardo all'indipendenza, al quadro normativo e politico, ai finanziamenti, alle nomine, alla responsabilità, alla gestione, alla trasparenza e all'apertura¹⁰⁰. Una volta che il regolamento europeo sulla libertà dei media diventerà applicabile, dovranno essere rispettate le disposizioni che garantiscono il funzionamento indipendente dei media del servizio pubblico, in particolare imponendo che siano assegnate risorse finanziarie adeguate, sostenibili e prevedibili e promuovendo la trasparenza nelle nomine e nelle destituzioni dei dirigenti.

In diversi Stati membri sono state approvate o sono in corso riforme volte a rafforzare l'indipendenza delle emittenti di servizio pubblico nazionali. In [Germania](#), in [Svezia](#) e in [Cechia](#) sono state applicate norme legislative o altre misure positive, mentre in [Austria](#), a [Cipro](#), in [Estonia](#), in [Finlandia](#), in [Danimarca](#), in [Bulgaria](#), nei [Paesi Bassi](#) e in [Polonia](#) sono in corso o in fase di preparazione discussioni in materia di riforme. In [Romania](#), a [Malta](#) e in [Ungheria](#) non sono ancora state affrontate le preoccupazioni precedentemente espresse in merito all'indipendenza della governance e all'indipendenza editoriale dei media del servizio pubblico. In [Slovacchia](#), nel luglio 2024 è stata adottata una legge che chiude l'attuale emittente pubblica e ne istituisce una nuova, suscitando preoccupazioni in merito alla futura indipendenza di tale emittente. In [Italia](#), anche se sono in vigore norme volte a garantire che i media del servizio pubblico forniscano informazioni indipendenti e pluralistiche, persistono problemi relativi all'efficacia della governance e al sistema di finanziamento di tali media.

Per quanto riguarda i paesi dell'allargamento, in [Albania](#) e nella [Macedonia del Nord](#) sono in vigore quadri giuridici che disciplinano la governance dei media del servizio pubblico, ma non hanno protetto nella pratica i media del servizio pubblico dalla politicizzazione. Nella [Macedonia del Nord](#) i finanziamenti sono instabili. In [Serbia](#), sebbene sia prevista entro la fine del 2024 una revisione delle norme che garantisca un finanziamento stabile, occorre affrontare problemi relativi all'autonomia editoriale e al pluralismo dei media del servizio pubblico. Una recente riforma giuridica dei media del servizio pubblico in [Montenegro](#) dovrebbe portare a sviluppi positivi in termini tanto di governance quanto di finanziamento.

Accesso alle informazioni

Il diritto di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche è uno dei principali strumenti di trasparenza e responsabilità a disposizione della società civile e dei cittadini ed è fondamentale per consentire ai giornalisti di svolgere il loro lavoro. Diversi Stati membri,

⁹⁹ A condizione che siano rispettate le norme dell'UE in materia di commercio e concorrenza. Cfr. protocollo (n. 29) dei trattati sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri.

¹⁰⁰ Raccomandazione CM/Rec(2012)1 del Consiglio d'Europa sulla governance dei media del servizio pubblico.

quali l'[Estonia](#), il [Lussemburgo](#), l'[Austria](#), la [Bulgaria](#) e la [Finlandia](#), hanno compiuto ulteriori progressi tangibili a questo proposito. In [Austria](#), ad esempio, è stata adottata ed è sancita dalla costituzione una legge sulla libertà d'informazione, che per la prima volta prevede il diritto di ottenere informazioni da autorità pubbliche e imprese statali. Tuttavia in diversi altri Stati membri nei quali in precedenza erano stati individuati problemi, quali [Spagna](#), [Polonia](#), [Germania](#), [Grecia](#), [Romania](#) e [Malta](#), i progressi sono stati scarsi. In [Italia](#) le norme che disciplinano la divulgazione di informazioni giudiziarie nei procedimenti penali destano preoccupazione, mentre in [Croazia](#), sebbene i giornalisti siano esentati dal reato di divulgazione di tali informazioni, i portatori di interessi continuano a esprimere forti critiche e si continuano a compiere sforzi per porvi rimedio.

Il diritto di accesso alle informazioni è garantito giuridicamente in tutti i paesi dell'allargamento inclusi nella presente relazione, ma la capacità dei giornalisti di esercitare tale diritto è spesso notevolmente limitata nella pratica. In [Serbia](#) e in [Montenegro](#) i giornalisti incontrano spesso rifiuti di divulgazione delle informazioni da parte di enti pubblici.

Miglioramento della sicurezza e della tutela dei giornalisti e risposta alle minacce legali e ai procedimenti giudiziari abusivi contro la partecipazione pubblica

I giornalisti continuano a far fronte a minacce fisiche e legali, con campagne diffamatorie online e censura che compromettono la loro sicurezza. Diverse misure formulate nella raccomandazione della Commissione del 2021 sulla sicurezza dei giornalisti¹⁰¹ devono essere migliorate in diversi Stati membri, come evidenziato da uno studio indipendente pubblicato nel maggio 2024¹⁰². Figurano in tale contesto indagini e azioni penali efficaci e imparziali in merito ai reati, una formazione specifica, il contrasto delle minacce e degli attacchi online e la garanzia della sicurezza delle giornaliste, dei giornalisti appartenenti a gruppi minoritari e di coloro che riferiscono in merito a questioni concernenti la parità. Per quanto concerne gli sviluppi positivi, diversi Stati membri (e paesi dell'allargamento)¹⁰³ hanno adottato piani d'azione specifici e misure per istituire strutture di sostegno specifiche che promuovano la sicurezza dei giornalisti.

Le azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP) costituiscono una particolare forma di vessazione nei confronti di giornalisti e attivisti dei diritti umani impegnati in relazione a questioni di interesse pubblico. La diffamazione è uno dei motivi più frequenti adottati nelle SLAPP nei confronti dei giornalisti. Tali vessazioni mirano solitamente a mettere a tacere i giornalisti e ad esercitare un effetto deterrente sulla libertà dei media e sulla libertà di espressione. Dal maggio 2024 sono in vigore nuove disposizioni del diritto dell'UE per limitare le SLAPP¹⁰⁴ e gli Stati membri sono stati incoraggiati a intraprendere ulteriori azioni¹⁰⁵. Inoltre il regolamento europeo sulla libertà dei media ha

¹⁰¹ Raccomandazione del 2021 sulla sicurezza dei giornalisti (C(2021) 6650 del 16 settembre 2021).

¹⁰² Commissione europea, direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie, *Study on putting in practice by Member States of the recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists – Final report*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2024.

¹⁰³ Pur essendo destinata agli Stati membri dell'UE, la raccomandazione incoraggia anche i paesi candidati a rispettarne le disposizioni.

¹⁰⁴ Direttiva (UE) 2024/1069 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica").

¹⁰⁵ La raccomandazione della Commissione del 2022 (C(2022) 2428 final del 27 aprile 2022) contempla misure relative a diffamazione, formazione, sensibilizzazione, meccanismi di sostegno, raccolta, comunicazione e monitoraggio dei dati. La Commissione è in contatto con gli Stati membri per preparare una relazione sul

introdotto obblighi riguardo all'efficace protezione delle fonti giornalistiche e delle comunicazioni riservate e misure di salvaguardia contro l'impiego di software di sorveglianza intrusiva.

A seguito degli sviluppi positivi registrati nella relazione del 2023 in taluni Stati membri, anche altri hanno dato seguito alle raccomandazioni formulate nelle relazioni del 2023 e del 2022. In [Croazia](#) proseguono gli sforzi di sensibilizzazione in merito alle SLAPP contro i giornalisti, sebbene i progressi siano limitati. In [Lituania](#) il governo ha adottato un piano d'azione sulla sicurezza e sulla protezione dei giornalisti e continua a rafforzarne la protezione contro le azioni legali abusive. In [Lussemburgo](#) il governo si è impegnato a rafforzare la sicurezza dei giornalisti e un nuovo progetto di legge in [Slovenia](#) dovrebbe introdurre garanzie per la protezione dei giornalisti. Tuttavia i processi di riforma hanno subito una battuta d'arresto a [Cipro](#) e a [Malta](#). In [Slovacchia](#), nonostante alcuni progressi per quanto concerne i meccanismi volti a migliorare la sicurezza dei giornalisti, vi sono crescenti preoccupazioni in merito al peggioramento del loro ambiente di lavoro che è stato constatato. Tanto in [Montenegro](#) quanto nella [Macedonia del Nord](#) le modifiche legislative prevedono sanzioni più severe per atti di violenza o intimidazione nei confronti di giornalisti.

Per quanto riguarda in particolare la minaccia di SLAPP e la risposta alle raccomandazioni del 2023 e del 2022, la [Grecia](#) e l'[Irlanda](#) hanno compiuto progressi nell'attività legislativa volta a introdurre garanzie procedurali specifiche e/o a rivedere le proprie leggi in materia di diffamazione, mentre la riforma relativa al regime della diffamazione è bloccata in [Italia](#) e anche in [Slovacchia](#). La [Macedonia del Nord](#) ha introdotto modifiche legislative che limitano il margine per avviare procedimenti SLAPP nei confronti di media e giornalisti e riducono le sanzioni pecuniarie applicate nei casi di diffamazione.

3.4 Altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri

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 è soggetto al controllo di altre autorità, anche se le modalità di organizzazione di tale controllo variano in funzione delle diverse tradizioni giuridiche e costituzionali nazionali. Un processo legislativo aperto e l'attenzione alla qualità del processo legislativo hanno un effetto a lungo termine sulla capacità di garantire lo Stato di diritto. La stabilità e la qualità del processo legislativo sono inoltre indicatori chiave della fiducia nella protezione degli investimenti. 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; di conseguenza la loro libertà operativa è direttamente pertinente per lo Stato di diritto.

Inclusività, qualità e trasparenza del processo legislativo

Sono proseguiti gli sforzi per migliorare la qualità, l'inclusività e la trasparenza del processo legislativo, anche per quanto riguarda le questioni trattate nelle raccomandazioni del 2023. In [Cechia](#) è diminuito il ricorso a procedure legislative accelerate ed è stata avviata una nuova piattaforma digitale pubblica per l'accesso gratuito alla legislazione. Analogamente, in [Irlanda](#) il ricorso alle mozioni per abbreviare i tempi di discussione per le proposte legislative

seguito dato alla raccomandazione. Nell'aprile 2024 il Consiglio d'Europa ha inoltre adottato il documento [Recommendation on countering the use of strategic lawsuits against public participation \(SLAPPs\)](#).

è notevolmente diminuito. In [Francia](#) sono stati messi in atto diversi strumenti per aumentare la partecipazione dei cittadini al processo legislativo. In [Portogallo](#) sono state adottate misure nuove per migliorare la trasparenza del processo legislativo, mentre si attende ancora una regolamentazione della valutazione d'impatto.

Alcuni Stati membri hanno avviato iniziative volte a migliorare la qualità del processo legislativo, che sono ancora in fase iniziale. In [Croazia](#) una nuova legge sul miglioramento della legiferazione ha introdotto una revisione completa delle valutazioni d'impatto e di altri tipi di valutazione, e norme aggiuntive sulle consultazioni pubbliche. A [Cipro](#) la creazione di una nuova piattaforma di consultazione elettronica segna un passo avanti in quanto facilita la partecipazione dei portatori di interessi al processo legislativo, ma sono necessarie misure ulteriori a favore di una consultazione pubblica significativa. In [Lussemburgo](#) il processo legislativo è più inclusivo, in particolare per quanto concerne la legislazione avviata dal governo, ma permangono carenze per quanto riguarda i progetti di legge presentati da parlamentari. In [Polonia](#) il governo ha iniziato a coinvolgere più efficacemente la società civile nelle consultazioni sulla legislazione, anche se questo approccio deve essere consolidato. Nella [Macedonia del Nord](#) esiste un sistema nazionale di consultazione elettronica che consente ai portatori di interessi di partecipare alle consultazioni pubbliche, ma non tutti i progetti di legge sono pubblicati sulla piattaforma.

In diversi Stati membri rimangono problemi per quanto riguarda l'uso eccessivo di procedure accelerate o la qualità complessiva del processo legislativo, nonché la consultazione dei portatori di interessi. In [Spagna](#) la legge organica sull'amnistia per la normalizzazione istituzionale, politica e sociale della Catalogna ha suscitato controversie ed è stata oggetto di un parere della Commissione di Venezia, che ha affrontato una serie di questioni relative allo Stato di diritto. Tale legge è stata presentata nell'ambito di una procedura di urgenza che ha consentito soltanto una consultazione limitata del pubblico. In [Bulgaria](#) persistono difficoltà per quanto concerne la qualità del processo legislativo. In [Ungheria](#) la qualità del processo legislativo e le frequenti modifiche della legislazione continuano a destare notevoli preoccupazioni. L'incertezza del diritto alimenta le preoccupazioni in merito a decisioni arbitrarie del governo e delle autorità pubbliche, considerate ostacoli al funzionamento delle imprese nel mercato unico. In [Francia](#), [Estonia](#) e [Italia](#) sono state espresse preoccupazioni in merito al considerevole ricorso a procedure legislative accelerate o a decreti di emergenza. In [Slovacchia](#) sono state attuate importanti riforme senza un coinvolgimento effettivo dei portatori di interessi, ricorrendo spesso a procedure legislative accelerate. In [Finlandia](#) i portatori di interessi hanno segnalato un cambiamento nella prassi delle consultazioni pubbliche che ha comportato una riduzione della possibilità di presentare osservazioni. A [Malta](#) continua a mancare un quadro formale relativo alla partecipazione pubblica al processo legislativo. In [Romania](#) occorre impegnarsi maggiormente per rendere efficaci le consultazioni pubbliche, che presentano ancora carenze.

In [Albania](#) e nella [Macedonia del Nord](#) una profonda polarizzazione politica nuoce al processo legislativo, nel secondo caso ritardandone le attività e causando un uso eccessivo e talvolta inappropriato di procedure legislative accelerate. In [Montenegro](#), nonostante l'istituzione di un quadro per un processo legislativo inclusivo, permangono difficoltà per quanto riguarda attività inadeguate di consultazione pubblica. In [Serbia](#) la capacità del parlamento di garantire il bilanciamento dei poteri è limitata da problemi di efficacia, autonomia e trasparenza e il processo di consultazione pubblica deve essere ulteriormente rafforzato.

Riforme costituzionali e dibattiti che incidono sul bilanciamento dei poteri a livello istituzionale

In diversi Stati membri sono stati avviati processi di riforma costituzionale o tali processi sono oggetto di importanti dibattiti pubblici. In [Bulgaria](#) la riforma costituzionale ha modificato la procedura di nomina del governo provvisorio limitando i poteri del presidente. In [Svezia](#) il governo sta esaminando il seguito dato a una relazione della commissione composta da tutti i partiti, in merito a una possibile modifica della costituzione per far fronte a gravi crisi in tempo di pace. Nei [Paesi Bassi](#) tutti i poteri statali hanno adottato ulteriori misure volte a rafforzare la protezione giuridica dei cittadini e una commissione statale sullo Stato di diritto ha formulato raccomandazioni. In [Italia](#) il governo ha presentato al parlamento un progetto di riforma costituzionale con l'obiettivo di garantire una maggiore stabilità del governo.

Evoluzioni significative riguardo alle Corti supreme e costituzionali nel bilanciamento dei poteri

Gli organi giurisdizionali costituzionali svolgono un ruolo fondamentale nell'applicazione efficace del diritto dell'Unione e nel garantire l'integrità dell'ordinamento giuridico dell'UE e costituiscono elementi fondamentali del bilanciamento dei poteri. Anche se l'istituzione, la composizione e il funzionamento delle giurisdizioni costituzionali sono di competenza degli Stati membri, nell'esercitare tale competenza gli Stati membri sono tenuti a rispettare la legge e i valori dell'UE¹⁰⁶.

In taluni Stati membri l'ambito di applicazione della revisione costituzionale si sta espandendo. In [Bulgaria](#) la riforma costituzionale ha reso più accessibili i controlli costituzionali consentendo a tutti gli organi giurisdizionali di presentare richieste in materia di costituzionalità. In [Lituania](#), il Consiglio superiore della magistratura sta preparando una proposta di modifica della costituzione al fine di ottenere il diritto di ricorrere alla Corte costituzionale in relazione ad atti legislativi che incidono sulla magistratura. Permangono preoccupazioni in merito ad altri aspetti dell'attività delle Corti costituzionali in taluni Stati membri. In [Ungheria](#) la Corte costituzionale riesamina ancora nel merito le sentenze definitive degli organi giurisdizionali ordinari, sebbene, come riferito in precedenza, le autorità pubbliche non possano più impugnare le decisioni giudiziarie definitive dinanzi alla Corte costituzionale. In [Slovenia](#), a seguito delle preoccupazioni espresse da anni dalla Corte costituzionale in merito al suo considerevole carico di lavoro, che le impedisce di dedicare maggiore attenzione alle cause di maggiore portata costituzionale, sono proseguite le discussioni sulle modifiche costituzionali volte a ridurre il carico di lavoro della Corte costituzionale trasferendo taluni tipi di cause agli organi giurisdizionali amministrativi.

Per quanto concerne i paesi dell'allargamento, in [Albania](#) la Corte costituzionale è efficace nel garantire il bilanciamento dei poteri a livello istituzionale, sebbene il parlamento non abbia rispettato alcune delle sue sentenze. In [Serbia](#) devono essere coperti diversi posti vacanti in seno alla Corte costituzionale.

¹⁰⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 22 febbraio 2022, RS (Effetto delle decisioni di una Corte costituzionale), C-430/21.

Difensori civici, istituzioni nazionali per i diritti umani, organismi per la parità e altre autorità indipendenti

Le istituzioni nazionali per i diritti umani (*National Human Rights Institutions - NHRI*)¹⁰⁷, i difensori civici¹⁰⁸, gli organismi per la parità e altre autorità indipendenti svolgono un ruolo importante nel bilanciamento dei poteri a livello nazionale. In alcuni Stati membri lo status di tali organismi è stato ulteriormente rafforzato o sono in corso riforme. In [Bulgaria](#) e a [Cipro](#) sono stati assegnati nuovi compiti ai difensori civici e in [Lituania](#) e in [Polonia](#) è stato registrato un aumento delle risorse finanziarie a disposizione degli uffici dei difensori civici. In [Svezia](#) l'istituzione nazionale per i diritti umani ha ottenuto finanziamenti per le sue attività e continua a adoperarsi per un accreditamento con status A. In [Estonia](#), in [Lussemburgo](#) e in [Finlandia](#) si stanno discutendo riforme volte a rafforzare l'autonomia delle istituzioni indipendenti.

Tuttavia in altri Stati membri le NHRI e le istituzioni dei difensori civici continuano a scontrarsi con ostacoli. In [Ungheria](#) persistono preoccupazioni per quanto riguarda l'indipendenza e l'efficacia dell'operato del commissario per i diritti fondamentali. In [Croazia](#) sono stati compiuti ulteriori passi nel follow-up delle raccomandazioni del difensore civico del popolo, ma permangono difficoltà per quanto riguarda l'accesso alle informazioni. L'istituzione per i diritti umani dei [Paesi Bassi](#) continua ad affrontare problemi in materia di governance. In [Slovenia](#) il difensore civico per i diritti umani ha espresso preoccupazioni in merito alle proposte di modifica della legge sul suo funzionamento.

In [Montenegro](#) l'ufficio del difensore civico ha migliorato la propria capacità di gestire le denunce e la qualità delle decisioni, ma l'assenza di un seguito sistematico alle sue raccomandazioni compromette l'efficienza del suo lavoro. In [Serbia](#) non viene dato un seguito sistematico alle raccomandazioni degli organismi indipendenti.

Le procedure di nomina dei capi di autorità indipendenti sono risultate particolarmente problematiche. I ritardi nelle nomine sono proseguiti in [Bulgaria](#) e in [Austria](#), mentre in [Slovacchia](#) le modifiche legislative hanno ampliato il potere del governo di nominare i capi di taluni organismi indipendenti e di revocarne la nomina. In [Grecia](#), anche se sono state prese misure per migliorare il regime delle retribuzioni, le autorità indipendenti incontrano difficoltà che potrebbero compromettere la loro indipendenza e la capacità di svolgere efficacemente i loro compiti. Invece in [Polonia](#) la raccomandazione riguardante la Corte dei conti è stata pienamente attuata: sono stati nominati i membri del collegio e le conclusioni sono state seguite in modo adeguato.

Per quanto concerne i quattro Stati membri che non hanno ancora istituito una NHRI in linea con i principi di Parigi delle Nazioni Unite, in [Cechia](#) è stata proposta una modifica volta ad affidare al difensore civico la funzione di NHRI e in [Romania](#) si sono registrati alcuni progressi nell'ottenimento dell'accREDITAMENTO per il difensore civico e l'NHRI. Invece l'[Italia](#) e [Malta](#) non hanno compiuto progressi verso l'istituzione di una NHRI.

¹⁰⁷ I principi di Parigi delle Nazioni Unite, approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1993 (risoluzione A/RES/48/134), stabiliscono i criteri principali che sono tenute a soddisfare le NHRI. Queste istituzioni sono accreditate periodicamente dinanzi al sottocomitato per l'accREDITAMENTO dell'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

¹⁰⁸ Cfr. principi della Commissione di Venezia per i difensori civici.

Attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e degli organi giurisdizionali nazionali

Dal 2022 i capitoli sui singoli paesi comprendono dati sull'attuazione delle principali sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che costituisce un indicatore importante del funzionamento dello Stato di diritto in un paese. I risultati differiscono da uno Stato membro all'altro. In tutta l'UE, non è ancora stata data esecuzione al 44 % circa delle principali sentenze che riguardano Stati membri emesse dalla CEDU negli ultimi dieci anni, con un leggero aumento rispetto allo scorso anno¹⁰⁹.

In [Belgio](#) il mancato rispetto delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e degli organi giurisdizionali nazionali, compresa una sentenza definitiva di un organo giurisdizionale di ultimo grado, desta serie preoccupazioni. La [Romania](#) rimane soggetta alla supervisione rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per un problema strutturale di lunga data relativo alla mancata attuazione o al ritardo nell'attuazione delle decisioni definitive emesse dagli organi giurisdizionali nazionali nei confronti dello Stato. In [Croazia](#) una nuova legge sulle controversie amministrative comprende misure volte a incoraggiare la rapida esecuzione delle sentenze dei tribunali amministrativi.

Le organizzazioni della società civile quali attori essenziali per lo Stato di diritto

Le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti umani sono attori essenziali nel sistema di bilanciamento dei poteri. Sorvegliano attentamente le violazioni dello Stato di diritto e contribuiscono attivamente alla promozione e alla protezione dei valori e dei diritti fondamentali dell'UE. Questo ruolo è stato riconosciuto in una raccomandazione della Commissione sul coinvolgimento dei cittadini del dicembre 2023¹¹⁰, che invita gli Stati membri 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. Parallelamente la proposta della Commissione sulle associazioni transfrontaliere europee mira a eliminare gli ostacoli normativi e amministrativi cui sono confrontate le associazioni senza scopo di lucro nel mercato unico¹¹¹.

Nella maggior parte degli Stati membri il contesto è favorevole e propizio alla società civile, il cui spazio continua a essere considerato "aperto"¹¹². Sono proseguite le iniziative volte a migliorare ulteriormente il loro spazio operativo, ad esempio attraverso una riforma del quadro fiscale in [Austria](#). In [Svezia](#) sono progredite le riforme del quadro giuridico del finanziamento e funzionamento delle organizzazioni della società civile. In [Irlanda](#) sono stati compiuti ulteriori progressi nell'eliminazione degli ostacoli giuridici all'accesso ai finanziamenti, con un riesame della legislazione in vigore da parte della commissione elettorale. In [Croazia](#) si è registrato un graduale passaggio a finanziamenti pluriennali per le organizzazioni della società civile, sebbene rimanga ancora in sospeso un piano di più ampia portata. In [Polonia](#) la creazione dell'ufficio del ministro della Società civile è considerata un

¹⁰⁹ Lo scorso anno tale dato ammontava al 40 %. Contributo di European Implementation Network per la relazione sullo Stato di diritto 2024.

¹¹⁰ Raccomandazione della Commissione sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche (C(2023) 8627 final del 12 dicembre 2023).

¹¹¹ COM(2023) 516 final del 5 settembre 2023.

¹¹² Secondo la valutazione assegnata dall'organizzazione non governativa CIVICUS. La classifica utilizza una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso. Rispetto al 2023, uno Stato membro è stato declassato da "aperto" a "ristretto".

primo passo verso nuove iniziative volte a migliorare il quadro giuridico per le organizzazioni della società civile.

È tuttavia proseguita la tendenza registrata 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. Non sono state ancora adottate misure concrete per affrontare l'incertezza relativa allo status di esenzione fiscale delle organizzazioni senza scopo di lucro in [Germania](#). In [Grecia](#), l'attuazione in corso dell'interoperabilità dei registri delle organizzazioni della società civile rappresenta uno sviluppo positivo, ma il quadro di registrazione dev'essere ancora valutato e sussistono preoccupazioni sullo spazio per la società civile. A [Cipro](#) i piani per un dialogo regolare tra le autorità e la società civile sono incoraggianti, ma permangono interrogativi in merito ai requisiti amministrativi imposti alle organizzazioni della società civile. In [Italia](#) sussistono difficoltà per quanto concerne lo spazio civico, anche alla luce delle segnalazioni di attacchi verbali contro le organizzazioni della società civile coinvolte in attività umanitarie. In [Spagna](#) è stata annunciata in parlamento, ma non ancora adottata, una riforma della legge sulla sicurezza dei cittadini volta ad affrontare le preoccupazioni circa il suo impatto sullo spazio civico.

Nella [Macedonia del Nord](#) le organizzazioni della società civile operano in un contesto complessivamente favorevole, ma rimane difficile garantire il loro coinvolgimento sostenibile nell'attività legislativa. In [Serbia](#) manca un contesto favorevole all'istituzione, al funzionamento e al finanziamento delle organizzazioni della società civile e molte di tali organizzazioni sono oggetto di campagne diffamatorie.

In alcuni Stati membri la società civile sta affrontando gravi difficoltà o indebite restrizioni sistematiche delle attività. In [Ungheria](#) non si sono registrati progressi nell'eliminazione degli ostacoli alle organizzazioni della società civile e le campagne diffamatorie e il vilipendio nei confronti delle organizzazioni della società civile indipendenti rimangono una pratica corrente. Suscita inoltre preoccupazione il ruolo dello Stato nel finanziamento della società civile. In [Slovacchia](#) è peggiorato il contesto in cui operano le organizzazioni della società civile, specialmente quelle incaricate della supervisione delle attività dello Stato e attive nel settore dei diritti umani.

Bilanciamento dei poteri a livello nazionale in relazione all'uso di software di sorveglianza intrusiva ("spyware")

Anche laddove l'uso di spyware riguarda la sicurezza nazionale, e nei casi in cui tale uso ricade al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, si ravvisa la necessità di un bilanciamento dei poteri a livello nazionale per assicurare la presenza di garanzie. Occorre rispettare diritti fondamentali quali la protezione dei dati personali, la libertà di ricevere e diffondere informazioni, la libertà di espressione e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale. La legislazione dell'UE in materia di protezione dei dati offre un meccanismo esaustivo di controllo e garanzia ed è applicabile nelle situazioni in cui lo spyware è utilizzato per fini di contrasto. La Commissione di Venezia sta lavorando allo sviluppo di principi e buone pratiche applicabili alla sorveglianza mirata mediante spyware.

La relazione del 2024 dà seguito agli sviluppi riguardanti il presunto uso illegale di spyware (quali "Pegasus" o software di sorveglianza intrusiva equivalenti) cui fanno riferimento relazioni precedenti, in particolare per quanto concerne il bilanciamento dei poteri a livello nazionale in risposta a tali asserzioni. In [Polonia](#) il *Sejm* ha istituito una commissione d'inchiesta parlamentare incaricata di valutare l'uso del software Pegasus da parte di membri del governo, dei servizi segreti, della polizia e di altri organismi statali tra il 2015 e il 2023. Il

nuovo procuratore generale ha inoltre deciso di informare ufficialmente le persone oggetto dell'uso del software Pegasus e ha nominato una squadra speciale incaricata di svolgere indagini sulla legalità del suo uso. In altri Stati membri la situazione rimane invariata. In [Grecia](#) sono ancora in corso indagini giudiziarie sull'uso di spyware. D'altra parte, in [Ungheria](#) persistono preoccupazioni dovute all'assenza di un efficace controllo giudiziario o di altro tipo per quanto concerne il ricorso a misure di sorveglianza segreta al di fuori dei procedimenti penali.

Garanzie nelle attività di contrasto dell'influenza straniera

L'ingerenza di governi stranieri che tentano di manipolare l'opinione pubblica e distorcere il dibattito democratico rappresenta una minaccia per le democrazie dell'UE¹¹³. Le iniziative volte a preservare l'interesse pubblico e a far luce sull'influenza straniera sulle democrazie dell'UE devono essere proporzionati e rispettare pienamente i diritti fondamentali e i valori democratici. Basandosi su testi della Corte di giustizia¹¹⁴ e della Commissione di Venezia¹¹⁵, la Commissione ha proposto nel dicembre 2023 di regolamentare la trasparenza della rappresentanza di interessi dei paesi terzi nell'UE, concentrandosi sulla trasparenza e sul controllo democratico, introducendo norme mirate accompagnate da garanzie solide.

In alcuni Stati membri le misure proposte o adottate, che citano la necessità di affrontare l'influenza straniera, hanno suscitato serie preoccupazioni, in particolare perché stigmatizzano le organizzazioni interessate. Ai sensi di una nuova legge a tutela della sovranità nazionale, l'[Ungheria](#) ha istituito un nuovo ufficio dotato di ampie competenze, incaricato di riferire in merito a qualsiasi persona o organizzazione sospettata di servire interessi stranieri e/o di ricevere finanziamenti esteri, che ha avviato le indagini¹¹⁶. Tale iniziativa è attualmente oggetto di una procedura di infrazione avviata dalla Commissione. In [Slovacchia](#) i progetti di emendamenti presentati al parlamento introdurrebbero un'etichettatura obbligatoria delle organizzazioni che ricevono finanziamenti dall'estero il cui importo supera una determinata soglia come "organizzazioni che ricevono sostegno estero".

Iniziative volte a promuovere una cultura dello Stato di diritto

Promuovere una solida cultura dello Stato di diritto è essenziale per la resilienza a lungo termine delle società democratiche. Diversi soggetti contribuiscono attivamente a tale obiettivo, ad esempio organizzando dibattiti o iniziative educative.

In [Cechia](#) le autorità pubbliche hanno avviato iniziative volte a promuovere la cultura dello Stato di diritto, con diversi eventi in entrambe le camere del parlamento ed eventi ad alto livello organizzati dal governo e dal difensore pubblico dei diritti. In [Spagna](#) sono state intraprese diverse iniziative volte a promuovere una cultura dello Stato di diritto. In [Slovacchia](#) il Centro nazionale per i diritti umani, che svolge il mandato di istituzione nazionale per i diritti umani e organismo per la parità, elabora progetti volti a rafforzare la cultura dello Stato di diritto.

¹¹³ Comunicazione sulla difesa della democrazia (C(2023) 630 final).

¹¹⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 2020, *Commissione/Ungheria (Trasparenza delle associazioni)*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

¹¹⁵ Commissione di Venezia, *Report on Funding of Associations* CDL-AD(2019)002. Cfr. anche Commissione di Venezia, *Urgent Opinion on the Law of Georgia on Transparency of Foreign Influence* (CDL-PI(2024)013) e *Opinion on Act LXXXVII of 2023 on the Protection of National Sovereignty* (CDL(2024)001).

¹¹⁶ Nel giugno 2024 l'ufficio per la tutela della sovranità ha avviato indagini sulle attività e i finanziamenti di un'organizzazione della società civile impegnata nella lotta anticorruzione e di un organo di informazione investigativo.

4. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

Dalle relazioni della Commissione sullo Stato di diritto pubblicate per cinque anni consecutivi emerge come il rispetto dello Stato di diritto non possa mai essere dato per scontato. Il mutare delle circostanze, che si tratti di cambiamenti politici o di sviluppi sociali e tecnologici, può dar luogo a nuove difficoltà per lo Stato di diritto. La natura e il grado di tali difficoltà variano da uno Stato membro all'altro, come dimostrano le raccomandazioni formulate nella relazione sullo Stato di diritto.

Allo stesso tempo le relazioni hanno dimostrato come il dialogo possa contribuire a compiere progressi. Negli ultimi cinque anni l'UE ha notevolmente rafforzato la propria capacità di affrontare le sfide in materia di Stato di diritto e di sostenere le riforme. Gli Stati membri possono basarsi sempre più su una comprensione comune del modo migliore per plasmare le politiche, le istituzioni e le leggi al fine di proteggere lo Stato di diritto. Anche se permangono, e continueranno a emergere, problemi relativi allo Stato di diritto, l'UE è ora meglio attrezzata per affrontarli in modo obiettivo ed efficace e per mettere a disposizione strumenti diversi per la ricerca di soluzioni. Gli Stati membri restano liberi di elaborare soluzioni in linea con il loro specifico contesto nazionale, ma tali soluzioni dovrebbero basarsi su un insieme consolidato di norme e prescrizioni in materia di Stato di diritto.

Gli orientamenti politici della Commissione per il periodo 2024-2029 rafforzano il ruolo dello Stato di diritto come fulcro del successo dell'UE. Lo stesso principio è sottolineato dall'agenda strategica del Consiglio europeo adottata nel giugno 2024. Tale consenso dimostra l'importanza di continuare ad approfondire i lavori dell'UE sullo Stato di diritto, favorendo una comprensione comune, ampliando l'effetto dell'azione dell'UE e approfondendo gli strumenti a nostra disposizione per promuovere lo Stato di diritto.

La relazione sullo Stato di diritto continuerà a guidare questa attività. Occorrerà fra l'altro ampliare le relazioni a questioni chiave quali la dimensione del mercato unico, esaminando argomenti che interessano le imprese, in particolare le piccole e medie imprese, che operano a livello transfrontaliero. Occorrerà inoltre rafforzare il collegamento tra la relazione sullo Stato di diritto e le sue raccomandazioni, da un lato, e i finanziamenti a titolo del bilancio dell'UE, dall'altro: si tratta di un aspetto importante da considerare per assicurare che il prossimo quadro finanziario pluriennale offra il massimo ai cittadini europei. I finanziamenti dell'UE possono essere ulteriormente concentrati sul sostegno alle iniziative nazionali volte a contrastare la corruzione e a tutelare gli interessi finanziari dell'UE, investendo nella difesa dello Stato di diritto. Altri paesi dell'allargamento saranno inclusi nella relazione sullo Stato di diritto man mano che saranno pronti. L'applicazione della normativa sarà particolarmente rilevante: il monitoraggio dell'attuazione delle raccomandazioni della relazione sarà sviluppato come modo per consolidare i progressi compiuti.

I principi fondamentali alla base della relazione sullo Stato di diritto, quali la parità di trattamento tra gli Stati membri, l'applicazione rigorosa delle norme dell'UE e un processo integrato nel dialogo e nella comprensione reciproca, hanno resistito alla prova del tempo. La Commissione attende con interesse di collaborare con gli Stati membri, il Parlamento europeo e il Consiglio per garantire che lo Stato di diritto possa continuare a costituire la base delle democrazie europee.