



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 5.7.2023
COM(2023) 800 final

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

Relazione sullo Stato di diritto 2023

La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea

{SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} - {SWD(2023) 803 final} -
{SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} - {SWD(2023) 806 final} -
{SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} - {SWD(2023) 809 final} -
{SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

1. INTRODUZIONE

Lo Stato di diritto affianca la democrazia e i diritti fondamentali come valori fondanti dell'Unione. È comune a tutti gli Stati membri, costituisce un fondamento dell'identità dell'Unione ed è un fattore centrale per la stabilità politica e la prosperità economica dell'Europa. Negli ultimi anni questi valori fondanti si sono ritrovati sotto attacco in varie parti del mondo, mettendo alla prova la resilienza dell'UE e dei suoi Stati membri. La guerra russa di aggressione contro l'Ucraina è una tragica conferma del fatto che questi valori non possono mai essere dati per scontati: è necessaria un'azione proattiva costante per salvaguardarli e proteggere la società europea da sfide in continua evoluzione.

Ogni anno il ciclo dello Stato di diritto apporta un contributo a una democrazia europea solida e sana. **La relazione annuale sullo Stato di diritto fa il punto sulla situazione dello Stato di diritto in ciascuno Stato membro e nell'UE nel suo complesso, individuando e prevenendo le sfide emergenti e sostenendo le riforme dello Stato di diritto.** La relazione continua a fondarsi su una metodologia trasparente e obiettiva, che tiene conto dei contesti e delle tradizioni nazionali specifici e garantisce la parità di trattamento di tutti gli Stati membri. Dal suo avvio nel 2020 il ciclo annuale di relazioni costituisce la base per discussioni costruttive e per un ricco scambio di migliori pratiche tra gli Stati membri, a livello sia politico che tecnico, in seno al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali. Svolge un ruolo centrale nelle iniziative volte a promuovere e salvaguardare lo Stato di diritto nella pratica.

Così come negli anni precedenti, la relazione 2023 esamina gli sviluppi dello Stato di diritto negli Stati membri in quattro pilastri: **giustizia, lotta alla corruzione, libertà e pluralismo dei media, questioni istituzionali più ampie relative al bilanciamento dei poteri.** Le discussioni nell'ambito del Consiglio sulla relazione del 2022 sono state positive e costruttive e gli Stati membri hanno accolto con favore le conclusioni e le raccomandazioni della relazione. Ciò è dimostrato anche dall'impegno profuso dagli Stati membri per attuare le raccomandazioni. Gli Stati membri hanno già dato seguito a quasi il 65 % delle raccomandazioni specifiche rivolte loro lo scorso anno. Ciò riflette una tendenza positiva, mentre occorre riconoscere che alcune riforme dello Stato di diritto potrebbero richiedere più tempo per dare i loro frutti¹.

L'ordine basato su regole è fondamentale per la credibilità dell'UE e negli ultimi anni è stato messo a punto uno strumentario più ampio per garantire il rispetto dello Stato di diritto. Le procedure di infrazione, i meccanismi istituzionali quali i procedimenti ex articolo 7 e i fattori politici come il dispositivo per la ripresa e la resilienza presentano tutti dimensioni rilevanti per lo Stato di diritto. Il regime generale di condizionalità offre uno strumento mirato per tutelare il bilancio dell'UE qualora le violazioni dello Stato di diritto compromettano o rischino seriamente di comprometterne la sana gestione finanziaria o gli interessi finanziari dell'UE². Tali strumenti mirano a garantire che lo Stato di diritto non sia solo un principio, ma una realtà tangibile su cui ogni persona e ogni impresa nell'UE possa fare affidamento.

Lo Stato di diritto e un ordine internazionale basato su regole costituiscono un baluardo fondamentale contro la diffusione di regimi autoritari e la violazione del diritto internazionale. Preservare lo Stato di diritto è pertanto un elemento cardine dell'azione esterna dell'UE, insieme al consolidamento delle strutture democratiche e alla tutela dei diritti umani. È fondamentale per l'interazione dell'UE coi paesi candidati e potenziali candidati nell'ambito del processo di

¹ Sono stati rilevati progressi significativi o la piena attuazione di oltre un quarto delle raccomandazioni e alcuni progressi su circa il 40 % delle raccomandazioni. Per il resto non è stato rilevato nessun progresso.

² Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, del 16 dicembre 2020 (GU L 433I del 22.12.2020).

allargamento, per la sua collaborazione con i partner del vicinato e per una più ampia interazione dell'UE con i paesi di tutto mondo.

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

Al pari degli anni precedenti la presente relazione illustra importanti temi e tendenze comuni, problemi specifici ed evoluzioni positive. Gli esempi presentati rispecchiano tali tendenze; sono tratti dalle valutazioni inserite nei 27 capitoli sui singoli paesi, che costituiscono parte integrante della presente relazione ed espongono il contesto dettagliato per ciascuno Stato membro³. La relazione riporta anche raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri⁴ e riferisce sui progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche formulate l'anno precedente⁵. Le raccomandazioni sono strutturate in quattro pilastri fondamentali:

- **sistemi giudiziari** degli Stati membri, concentrandosi su indipendenza, qualità ed efficienza. Si tratta di parametri fondamentali ai fini dell'efficacia dell'applicazione e dell'attuazione del diritto dell'UE e della difesa dello Stato di diritto. Sistemi giudiziari ben funzionanti e totalmente indipendenti sono fondamentali affinché la giustizia funzioni a beneficio dei cittadini e delle imprese. Sono altresì essenziali per la cooperazione giudiziaria nell'UE, per il funzionamento del mercato unico e per l'ordinamento giuridico dell'UE nel suo complesso;
- **disciplina anticorruzione**, concentrandosi sull'efficacia delle politiche nazionali anticorruzione e valutando diversi settori chiave delle azioni intraprese dagli Stati membri per prevenire e combattere la corruzione. L'efficacia dell'azione anticorruzione, la trasparenza e l'integrità contribuiscono a garantire la solidità e l'affidabilità del potere pubblico e sono essenziali per la fiducia dei cittadini e delle imprese nelle autorità pubbliche;
- **libertà e pluralismo dei media**, concentrandosi su settori fondamentali: l'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media; la trasparenza e la concentrazione della proprietà dei media, la trasparenza e l'equità nell'assegnazione della pubblicità statale, l'incolumità dei giornalisti e l'accesso alle informazioni, la governance dei media del servizio pubblico. Si tratta di aspetti essenziali per il modo in cui i media esercitano il loro ruolo in una democrazia sana;
- **questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri**, con particolare attenzione ai settori di fondamentale importanza per lo Stato di diritto, quali: qualità e inclusività del processo legislativo, ruolo delle corti costituzionali e delle autorità indipendenti quali il

³ I capitoli sui singoli paesi sono disponibili [qui](#).

⁴ Le raccomandazioni sono menzionate nelle note a piè di pagina di tutta la presente relazione, elencate nell'allegato per ordine di pilastro nei capitoli sui paesi e incluse nei capitoli sui singoli paesi.

⁵ Le valutazioni incluse nel capitolo sul singolo paese non pregiudicano le valutazioni future a norma dell'articolo 24 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza o a norma dell'articolo 15 del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

difensore civico, gli organismi per la parità⁶ e le istituzioni nazionali per i diritti umani, ruolo delle organizzazioni della società civile nella salvaguardia dello Stato di diritto.

Metodologia della relazione sullo Stato di diritto e relative raccomandazioni

La valutazione contenuta nei capitoli sui singoli paesi è stata preparata in linea con l'ambito di applicazione e la metodologia adottati nell'elaborazione delle precedenti edizioni della relazione⁷. 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 2022 e che presenta sia i problemi sia gli aspetti positivi constatati negli Stati membri. 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 inoltre una valutazione qualitativa dei progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione delle raccomandazioni del 2022. I progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni si basano su una valutazione qualitativa degli sviluppi intervenuti dal luglio 2022, tenendo conto del contesto generale negli Stati membri. A seconda dei progressi compiuti in relazione alle varie sottoparti di ogni raccomandazione, la Commissione ha esposto le proprie conclusioni per ciascun caso tramite le seguenti categorie: "nessun progresso", "alcuni progressi", "progressi significativi" e "piena attuazione"⁸.

L'obiettivo delle raccomandazioni del 2023 continua a essere quello di aiutare e sostenere gli Stati membri nell'impegno di portare avanti le riforme e individuare, sulla base di un costante dialogo, gli ambiti in cui potrebbe essere necessario apportare miglioramenti o dare seguito a recenti cambiamenti o riforme⁹.

La relazione è frutto di una stretta collaborazione con gli Stati membri e si basa su una vasta gamma di fonti nazionali, internazionali e di altro tipo¹⁰. Tutti gli Stati membri sono stati invitati a collaborare alla preparazione, a fornire contributi scritti¹¹ e a prendere parte ad apposite visite nei paesi. Tali visite hanno offerto l'occasione di uno scambio di opinioni sul seguito dato alle raccomandazioni formulate nella relazione del 2022 e su tutti gli altri sviluppi significativi¹². Inoltre la Commissione ha discusso a livello politico la relazione con le autorità e i governi nazionali nonché con i rappresentanti dei parlamenti nazionali. Una

⁶ A dicembre 2022 la Commissione ha proposto misure volte a rafforzare il ruolo e l'indipendenza degli organismi per la parità.

⁷ La metodologia è disponibile [qui](#).

⁸ In genere le raccomandazioni del 2022 sono riprese nella relazione di quest'anno, con gli adeguamenti necessari, quando il risultato delle misure adottate negli Stati membri è "nessun progresso" o in particolare soltanto "alcuni progressi".

⁹ I principi in base ai quali sono state formulate le raccomandazioni sono gli stessi dello scorso anno. Cfr. COM(2022) 500 final, pagg. 3-4 e la metodologia per la relazione sullo Stato di diritto. Le raccomandazioni non pregiudicano eventuali procedimenti che la Commissione avvii a norma di altri strumenti giuridici, quali le procedure di infrazione o il regolamento sulla condizionalità.

¹⁰ 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 e informazioni provenienti da organizzazioni internazionali oppure trasmesse dalle autorità nazionali e dai portatori di interessi durante le visite nei paesi. Queste fonti servono di base per la valutazione della Commissione e non rappresentano in sé la posizione della Commissione. Le conclusioni della Commissione restano di sua competenza.

¹¹ Cfr. [qui](#).

¹² 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.

consultazione mirata dei portatori di interessi ha apportato preziosi contributi sia trasversali sia specifici a ciascun paese¹³. Il Consiglio d'Europa ha presentato una rassegna dei pareri e delle relazioni recenti che ha dedicato agli Stati membri dell'UE¹⁴. Prima dell'adozione della presente relazione ogni Stato membro ha avuto la possibilità di trasmettere aggiornamenti fattuali sul rispettivo capitolo.

2.1 Sistemi giudiziari

La presenza di sistemi giudiziari ben funzionanti e totalmente indipendenti è fondamentale affinché la giustizia operi a beneficio dei cittadini e delle imprese. Altrettanto essenziale è per la fiducia nelle operazioni transfrontaliere nell'UE e la cooperazione giudiziaria, per il funzionamento del mercato unico e per l'ordinamento giuridico dell'UE nel suo complesso¹⁵.

La presenza di sistemi giudiziari efficaci è fondamentale per l'applicazione e il rispetto del diritto dell'UE e per preservare lo Stato di diritto. L'indipendenza della magistratura è un requisito derivante dal principio di tutela giurisdizionale effettiva di cui all'articolo 19 del trattato sull'Unione europea (TUE) e dal diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un organo giurisdizionale sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Giudici e organi giurisdizionali indipendenti garantiscono l'equità dei procedimenti giudiziari e la tutela dei diritti delle persone. Sono altresì essenziali per salvaguardare i valori di cui all'articolo 2 TUE¹⁶.

Nel riformare il sistema giudiziario gli Stati membri devono rispettare in toto gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ("Corte di giustizia")¹⁷. È altresì importante che gli Stati membri tengano conto delle norme europee nell'elaborazione delle riforme. Anche le reti e le associazioni giudiziarie europee¹⁸ contribuiscono a promuovere e preservare lo Stato di diritto, in quanto lavorano per sviluppare ulteriormente le norme europee riguardanti le rispettive professioni e lo Stato di diritto in generale e apportano contributi importanti alla preparazione della relazione sullo Stato di diritto.

Percezione dell'indipendenza

Come indicato nel quadro di valutazione UE della giustizia 2023, le indagini Eurobarometro condotte nel 2023 mostrano che la percezione dell'indipendenza da parte dei cittadini è migliorata in 12 Stati membri rispetto al 2022¹⁹. Le indagini hanno invece mostrato una diminuzione della percezione dell'indipendenza della magistratura tra le imprese di 13 Stati membri. In [Finlandia](#), [Danimarca](#), [Austria](#), [Germania](#) e [Lussemburgo](#) il livello di indipendenza percepita continua a essere particolarmente elevato tra i cittadini (oltre il 75 %), mentre in [Polonia](#) e [Croazia](#) rimane molto basso (al di sotto del 30 %).

¹³ Cfr. [qui](#).

¹⁴ [Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Contributo dei portatori di interessi - Consiglio d'Europa, Commissione europea \(europa.eu\)](#)

¹⁵ Il quadro di valutazione UE della giustizia 2023 presenta un'analisi comparativa dei sistemi giudiziari nazionali.

¹⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2023, *Commissione/Polonia*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, punti 64-74.

¹⁷ I rimandi alle sentenze fondamentali emesse dopo l'ultima relazione figurano nella sezione 4.

¹⁸ 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 e il Consiglio degli ordini forensi europei.

¹⁹ Grafici 49 e 51, quadro di valutazione UE della giustizia 2023.

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

Molti Stati membri hanno continuato a riformare elementi chiave del sistema giudiziario, come le procedure di nomina e di destituzione dei giudici o per quanto riguarda i consigli di giustizia. È importante che tali riforme salvaguardino l'indipendenza della magistratura sulla base dei principi stabiliti dalla Corte di giustizia.

Laddove istituiti, i consigli di giustizia costituiscono una garanzia importante per l'indipendenza della magistratura, come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia²⁰. 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 e nella gestione del sistema giudiziario. 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'indipendenza²¹. I consigli di giustizia hanno bisogno di risorse adeguate per funzionare in modo efficace e adempiere il mandato conferito loro, e devono essere in grado di gestire il proprio bilancio in autonomia.

In diversi Stati membri sono state portate a termine iniziative legislative per rafforzare l'indipendenza e l'efficacia dei consigli di giustizia a seguito delle raccomandazioni contenute nella relazione 2022. In altri sono in corso discussioni. In [Lussemburgo](#) sono state adottate due importanti riforme: una riforma costituzionale che istituisce il Consiglio nazionale per la giustizia e una riforma legislativa che allinea la composizione del Consiglio nazionale per la giustizia alle norme europee e stabilisce lo status dei magistrati. Nei [Paesi Bassi](#) più della metà dei membri del consiglio di giustizia sono ora giudici. In [Ungheria](#) una nuova legge rafforza il ruolo del Consiglio nazionale della magistratura consentendogli di controbilanciare efficacemente i poteri del presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale, anche disponendo che i suoi pareri su una serie di questioni importanti siano vincolanti. In [Portogallo](#) è stato messo a punto un nuovo quadro legislativo per il Consiglio superiore degli organi giurisdizionali amministrativi e tributari garantendo l'autonomia amministrativa e finanziaria. In [Italia](#) hanno cominciato ad avere effetto le disposizioni direttamente applicabili della riforma del Consiglio superiore della magistratura; la piena portata dei loro effetti sui lavori del Consiglio è in fase di valutazione. In [Svezia](#) una commissione d'inchiesta ha completato i lavori raccomandando misure volte a rafforzare l'indipendenza della magistratura, compresa l'istituzione di una nuova agenzia di amministrazione degli organi giurisdizionali che sia più indipendente dal governo. In [Finlandia](#) l'Amministrazione degli organi giurisdizionali nazionali precedentemente istituita ha proseguito l'attività, sviluppando nuove iniziative a ulteriore sostegno degli organi giurisdizionali.

In altri Stati membri, le preoccupazioni relative ai consigli di giustizia non sono ancora state risolte. In [Slovacchia](#) resta aperta la questione delle garanzie insufficienti per quanto riguarda la destituzione dei membri dei consigli di giustizia nominati dal potere esecutivo e dal parlamento. In [Bulgaria](#) la composizione del Consiglio superiore della magistratura continua a suscitare preoccupazione. In [Spagna](#) la situazione del Consiglio di giustizia desta serie preoccupazioni in quanto, da un lato, il Consiglio non è stato rinnovato nonostante l'urgenza e, dall'altro, non sono state adottate misure per adeguare la procedura di nomina dei giudici

²⁰ La Corte di giustizia ha riconosciuto che un consiglio di giustizia, quando partecipa a un processo di nomina che coinvolge organi politici, può contribuire a rendere tale processo più obiettivo, limitando il potere discrezionale di cui dispongono gli organi politici nell'esercizio dei loro poteri, a condizione che il consiglio sia sufficientemente indipendente dai poteri esecutivo e legislativo e dall'organo al quale è chiamato a presentare un parere. Cfr. ad esempio sentenza del 2 marzo 2021, *AB e altri (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorsi)*, C-824/18, punti 123-125 e giurisprudenza citata.

²¹ Cfr. in particolare la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Consiglio d'Europa.

membri. Il mancato rinnovo incide sulle nomine presso la Corte suprema e sul sistema giudiziario nel suo complesso. A seguito della recente riforma sulle nomine dei giudici, la composizione del Consiglio superiore della magistratura a [Cipro](#) è stata estesa ai membri che non sono giudici al fine di rafforzare la legittimità democratica del Consiglio, sebbene manchi ancora una partecipazione più ampia dei giudici scelti dai pari, in quanto la componente giudiziaria è ancora formata esclusivamente da giudici della Corte suprema. In [Polonia](#) le gravi preoccupazioni in merito al Consiglio nazionale della magistratura rimangono irrisolte, in quanto sussistono dubbi legittimi quanto alla sua indipendenza²².

Il metodo utilizzato per la nomina e la destituzione dei giudici agisce come garanzia fondamentale dell'indipendenza della magistratura e può incidere sulla relativa percezione pubblica. Come stabilito dalla Corte di giustizia, al fine di garantire l'indipendenza della magistratura, i requisiti sostanziali e le modalità procedurali che presiedono alla nomina dei giudici devono essere sufficienti per fugare qualsiasi legittimo dubbio in merito all'impermeabilità dei giudici in questione nei confronti di elementi esterni e alla loro neutralità nel giudizio²³.

Dopo l'ultima relazione diversi Stati membri hanno apportato miglioramenti alle procedure di nomina dei giudici e al funzionamento dei massimi organi giurisdizionali, anche dando seguito alle raccomandazioni del 2022. In [Finlandia](#) un gruppo di lavoro del ministero della Giustizia ha proposto modifiche costituzionali volte a rafforzare l'indipendenza della magistratura, anche riformando la procedura di nomina dei giudici onorari, a fissare un numero massimo di giudici alla Corte suprema e a stabilire un'età pensionabile obbligatoria per i giudici. In [Austria](#) è stata adottata una legge che prevede il coinvolgimento della magistratura nella nomina del presidente e del vicepresidente della Corte suprema, sebbene la mancanza di coinvolgimento giudiziario nelle nomine dei presidenti degli organi giurisdizionali amministrativi continui a destare preoccupazione. In [Slovenia](#) le nuove riforme prevedono il trasferimento del potere di nomina dei giudici dal parlamento al presidente e al consiglio di giustizia, sebbene la mancanza di garanzie d'indipendenza della magistratura susciti preoccupazione. A [Cipro](#) un nuovo sistema di nomina dei giudici alla Suprema Corte costituzionale e alla Corte suprema prevede una misura positiva che coinvolge la magistratura, in linea con le norme europee. In [Svezia](#) i recenti sviluppi hanno portato a una più ampia discussione nella società sul sistema di nomina dei giudici onorari che, avvenendo per il tramite dei partiti politici, desta preoccupazione per quanto riguarda la garanzia d'indipendenza. In [Ungheria](#) ci si attende una limitazione del rischio di decisioni arbitrarie sulla carriera dei giudici da una nuova legge che dispone che il Consiglio nazionale della magistratura dia un parere vincolante. Nuove leggi hanno risposto a diverse preoccupazioni relative al funzionamento della Kúria (organo giurisdizionale supremo), tra cui la revoca del potere di riesaminare la necessità di un rinvio pregiudiziale, coerentemente con quanto prescritto dal diritto dell'Unione. Ci si attende che l'assegnazione delle cause nella Kúria acquisisca trasparenza a seguito di una riforma legislativa e della sua piena attuazione.

In altri Stati membri permangono difficoltà per quanto riguarda le nomine alle cariche giudiziarie di alto livello e alle cariche di presidente degli organi giurisdizionali. A [Malta](#) non vi è ancora alcun coinvolgimento della magistratura nella procedura di nomina del Chief Justice. In [Grecia](#) non sono state adottate misure relative al coinvolgimento della magistratura nella procedura di nomina di giudici alle alte cariche. Grazie a una normativa

²² Le raccomandazioni riguardano BG, ES e SK.

²³ Cfr. sentenza del 15 luglio 2021, *Commissione/Polonia*, C-791/19, punti 98-108; sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblica/Il-Prim Ministru*, C-896/19, punto 66; sentenza del 2 marzo 2021, *AB e altri (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorsi)*, C-824/18, punti 66, 124 e 125; sentenza del 19 novembre 2019, *AK e altri*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, punti 137 e 138.

nuova, sono stati compiuti in [Lituania](#) alcuni progressi in termini di miglioramento della trasparenza delle nomine dei giudici, sebbene si chiedano ulteriori garanzie. In [Lettonia](#) non è stato avviato alcun processo volto a prevedere garanzie adeguate contro l'indebita influenza politica nella nomina dei giudici della Corte suprema. In [Irlanda](#) continua a destare preoccupazione la composizione prevista della commissione per le nomine giudiziarie²⁴.

In alcuni Stati membri emergono altre preoccupazioni per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura. In [Slovacchia](#) continua a destare preoccupazione il reato di abuso di diritto in decisione giudiziaria introdotto per i giudici, in quanto produce in essi un effetto psicologico negativo, oltre ad essere oneroso per le autorità investigative²⁵.

In [Polonia](#) permangono seri dubbi sul fatto che diversi giudici della Corte suprema nominati nel 2018 e nel 2019, compreso il primo presidente, soddisfino i requisiti di un giudice precostituito per legge. Finora non è stata data attuazione alla pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia relativa a una nomina giudiziaria alla Sezione di controllo straordinario. Nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza sono in via di adozione in [Ungheria](#) misure atte a conseguire i traguardi relativi all'indipendenza della magistratura. Altre preoccupazioni vertono sui sistemi di assegnazione delle cause negli organi giurisdizionali di grado inferiore²⁶.

L'autonomia e l'indipendenza della procura continuano a essere temi importanti delle riforme

Nell'UE non esiste un modello unico di assetto istituzionale degli uffici della procura. Sempre sono tuttavia necessarie garanzie istituzionali affinché le procure siano sufficientemente autonome e in grado di svolgere indagini efficaci e imparziali e di adire gli organi giurisdizionali senza subire pressioni politiche. Oltre a costituire un aspetto essenziale nel diritto penale nazionale e dell'UE, quest'indipendenza ha anche un impatto diretto sull'UE per questioni quali la tutela dei suoi interessi finanziari o l'applicazione di sanzioni dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

A seguito delle raccomandazioni formulate nella relazione del 2022, diversi Stati membri hanno avviato o proseguito le riforme delle procure, compiendo progressi di livello diverso. A [Malta](#) è stato istituito un nuovo regime disciplinare per i pubblici ministeri che stabilisce diversi livelli di illeciti disciplinari e la procedura da seguire. In [Lussemburgo](#), una riforma costituzionale rafforza l'indipendenza della procura nell'esercizio delle singole indagini e azioni penali. Nei [Paesi Bassi](#) è in discussione la revoca del potere dell'esecutivo di impartire istruzioni ai pubblici ministeri in casi specifici. In [Cechia](#) è stato presentato un progetto di legge in Parlamento che introduce alcune garanzie in caso di destituzione del procuratore generale da parte del ministero della Giustizia. In [Slovenia](#) sono in corso di preparazione modifiche legislative volte a introdurre nelle norme sulle indagini parlamentari garanzie d'indipendenza e di autonomia della magistratura.

Rimane tuttavia irrisolta una serie di questioni individuate nelle precedenti relazioni sullo Stato di diritto e rispecchiate nelle raccomandazioni della relazione del 2022. In [Spagna](#) non sono state adottate misure per rafforzare lo statuto del procuratore generale e affrontare la questione della separazione del suo mandato da quello del governo. In [Austria](#) non si è registrato alcun progresso nei piani per l'istituzione di una procura federale indipendente, anche al fine di garantire il funzionamento indipendente delle procure specializzate nella lotta alla corruzione. A [Cipro](#) l'ufficio della procura, diretto dal procuratore generale, fa parte dell'ufficio legale della Repubblica e non esiste una separazione netta tra il personale incaricato di compiti di consulenza e quello che svolge funzioni di pubblico ministero. Suscita preoccupazione anche

²⁴ Le raccomandazioni interessano IE, EL, LV, LT, MT, AT, SI, FI e SE.

²⁵ Una raccomandazione riguarda SI.

²⁶ Una raccomandazione riguarda HU.

l'impossibilità di riesaminare le decisioni di non luogo a procedere o di archiviazione del procedimento assunte dal procuratore generale. In [Slovacchia](#) il potere del procuratore generale di annullare le decisioni dei pubblici ministeri di livello inferiore continua a destare preoccupazione, sia a causa della mancanza di controllo giurisdizionale sia per l'applicazione che il procuratore generale ne ha fatto in diversi casi di corruzione di alto profilo. In [Polonia](#) sono stati compiuti alcuni progressi nel garantire l'indipendenza funzionale della procura dal governo, ma le funzioni del ministro della Giustizia e del procuratore generale non sono ancora state separate²⁷.

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

Nella sua giurisprudenza la Corte di giustizia ha stabilito garanzie essenziali per assicurare che il quadro disciplinare non possa essere utilizzato come modalità per controllare politicamente la magistratura²⁸. Tali garanzie comprendono norme che definiscono i comportamenti che costituiscono illeciti disciplinari e le sanzioni applicabili. I procedimenti disciplinari devono essere condotti con la partecipazione di un organo indipendente, secondo una procedura che tuteli pienamente i diritti sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta, in particolare i diritti della difesa. Le norme devono inoltre prevedere la possibilità di contestare in sede giurisdizionale le decisioni degli organi disciplinari²⁹.

Proseguendo una tendenza osservata nelle precedenti relazioni sullo Stato di diritto, alcuni Stati membri hanno attuato o stanno elaborando riforme volte ad aumentare le garanzie d'indipendenza della magistratura nei procedimenti disciplinari. In [Slovacchia](#) è in vigore per giudici, pubblici ministeri, operatori dei servizi di contrasto e notai un nuovo procedimento disciplinare dinanzi alla Corte suprema amministrativa che, secondo quanto riportato, sta funzionando bene. In [Cechia](#) è in fase di preparazione una riforma del procedimento disciplinare per i giudici, al fine di introdurre la possibilità di impugnare le decisioni adottate dai tribunali disciplinari. In [Slovenia](#) sono in corso di elaborazione modifiche della legge sul Consiglio giudiziario, incentrate sul suo ruolo procedurale nei procedimenti disciplinari. A seguito delle raccomandazioni dell'anno scorso, in [Croazia](#) sono stati eliminati con decisione della Corte costituzionale i controlli di sicurezza periodici su tutti i giudici e si prevede che quelli su tutti i procuratori di Stato saranno eliminati mediante modifiche in corso di elaborazione. In [Romania](#) le modifiche apportate ai regimi di responsabilità civile e disciplinare hanno rafforzato l'indipendenza della magistratura.

Tuttavia vi sono anche situazioni problematiche per quanto riguarda il quadro disciplinare e permangono preoccupazioni circa la possibilità che i procedimenti disciplinari siano usati come mezzo per limitare l'indipendenza della magistratura. In [Polonia](#) un certo numero di giudici ha continuato a subire indagini e procedimenti disciplinari relativi al contenuto delle loro decisioni giudiziarie, e trasferimenti forzati. Per rafforzare le disposizioni che tutelano i giudici dalla responsabilità disciplinare basata sul contenuto delle loro decisioni giudiziarie, il parlamento ha adottato una nuova legge che è attualmente all'esame del Tribunale costituzionale.

²⁷ Le raccomandazioni riguardano CZ, ES, CY, AT, PL, SI e SK.

²⁸ La Corte ha ricordato il principio nelle cause inerenti alla sezione disciplinare della Corte suprema polacca (sentenza del 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione/Polonia*) e all'Ispettorato giudiziario rumeno (sentenza dell'11 maggio 2023, *Inspeția Judiciară*, causa 817/21 e sentenza del 18 maggio 2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" e alții/Inspeția Judiciară e alții*, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19).

²⁹ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18 PPU, punto 67.

In [Bulgaria](#) il funzionamento dell'ispettorato del Consiglio superiore della magistratura, responsabile dell'avvio di procedimenti disciplinari, è a rischio di influenza politica³⁰.

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. In [Portogallo](#) il Consiglio superiore della magistratura ha presentato una proposta per regolamentare il fenomeno delle porte girevoli nella magistratura. Il regime delle incompatibilità per i giudici continua nondimeno a destare preoccupazione in [Spagna](#). In [Belgio](#) il governo sta riflettendo sulle revisioni della proposta di introdurre controlli di sicurezza regolari condotti su tutti i giudici dall'Agenzia nazionale per la sicurezza, a seguito delle critiche del Consiglio superiore della giustizia.

Iniziative per migliorare la qualità e l'efficienza della giustizia

Un sistema giudiziario efficiente gestisce il carico di lavoro e l'arretrato ed emette decisioni senza indebito ritardo. L'eccessiva durata dei procedimenti e un imponente arretrato minano la fiducia dei cittadini e delle imprese nei sistemi giudiziari nazionali. Affinché il sistema giudiziario funzioni correttamente, sono indispensabili risorse adeguate, compresi i necessari investimenti in infrastrutture fisiche e tecniche, e personale qualificato, preparato e adeguatamente retribuito. Diversi Stati membri hanno riconosciuto quest'aspetto stanziando risorse aggiuntive per rafforzare la resilienza dei sistemi giudiziari nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza, la cui attuazione prosegue.

Un metodo per garantire la resilienza a lungo termine del sistema giudiziario presuppone fra l'altro la preservazione dell'attrattiva delle professioni giudiziarie, anche attraverso una remunerazione adeguata, e la riduzione al minimo del numero di posti vacanti di giudice, procuratore e operatore giudiziario. A seguito delle raccomandazioni formulate nella relazione del 2022, diversi Stati membri hanno adottato misure positive. In [Irlanda](#) il governo ha annunciato un aumento significativo del numero di giudici a seguito delle raccomandazioni di un gruppo di lavoro per la pianificazione giudiziaria. In [Spagna](#) il numero totale di giudici è aumentato e sono in fase di adozione misure per affrontare le difficoltà relative alla disponibilità di risorse per il sistema giudiziario. In [Francia](#) le risorse umane e finanziarie assegnate al sistema giudiziario sono nuovamente aumentate in modo significativo e sono in corso iniziative per rispondere ulteriormente alle esigenze attuali. In [Finlandia](#) le risorse per il sistema giudiziario sono aumentate, ma la relazione del governo sull'amministrazione della giustizia ha rilevato che permangono carenze. In [Portogallo](#) sono in corso iniziative per garantire risorse umane sufficienti al sistema giudiziario, sebbene persistano preoccupazioni in merito alla penuria di personale amministrativo.

In altri Stati membri persistono preoccupazioni in merito alle risorse. In [Lituania](#) preoccupa seriamente il livello di retribuzione dei pubblici ministeri e del personale giudiziario, che è rimasto sostanzialmente invariato dal 2008 nonostante l'adozione di una nuova normativa. In [Croazia](#) si sta affrontando la questione del livello di retribuzione dei giudici, dei procuratori di Stato e del personale giudiziario, anche se permangono preoccupazioni. In [Belgio](#) sono state adottate ulteriori iniziative politiche e legislative per ovviare alle carenze di bilancio e di personale nel sistema giudiziario ma, nonostante gli ingenti investimenti, persistono carenze strutturali in termini di risorse. In [Danimarca](#), sebbene siano in corso analisi per garantire al sistema giudiziario risorse umane e finanziarie sufficienti, la situazione delle risorse è fonte di preoccupazione e incide sempre più sulla durata dei procedimenti. Nei [Paesi Bassi](#) i giudici e i pubblici ministeri hanno espresso preoccupazione per la penuria di personale e le difficili condizioni lavorative dovute all'elevato carico di lavoro. In [Cechia](#) i finanziamenti per il

³⁰ Una raccomandazione riguarda BG.

personale di supporto negli organi giurisdizionali e nelle procure sono insufficienti, il che comporta difficoltà nell'assunzione di personale qualificato e compromette il corretto funzionamento della procura e della magistratura. In [Germania](#) il patto per lo Stato di diritto, che aveva fornito finanziamenti federali al sistema giudiziario, non è stato prorogato e non sono state adottate ulteriori misure a livello federale per garantire risorse adeguate alla magistratura e l'opportuno livello retributivo ai giudici. In [Slovenia](#) il livello di retribuzione dei giudici e dei procuratori di Stato, sostanzialmente invariato dal 2012, desta preoccupazione e, per i giudici, è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale. In [Polonia](#) la legge di bilancio per il 2023 ha inciso negativamente sulla remunerazione dei giudici e dei pubblici ministeri. Hanno espresso preoccupazione, tra gli altri, la Corte suprema, il Consiglio nazionale della magistratura, il difensore civico e le associazioni di giudici e pubblici ministeri³¹. In [Romania](#), nonostante il costante impegno per migliorare la situazione, la crescente penuria di magistrati suscita serie preoccupazioni³².

Investire nelle infrastrutture e nella digitalizzazione del sistema giudiziario è essenziale per superare le più ampie sfide di efficienza in diversi Stati membri. A [Malta](#), a [Cipro](#) e in [Grecia](#) l'aumento delle risorse per il sistema giudiziario e le altre misure adottate non hanno ancora portato a una riduzione della durata dei procedimenti e l'arretrato giudiziario rimane un problema serio. In [Croazia](#) il sistema giudiziario ha ulteriormente ampliato gli strumenti di comunicazione elettronica e ridotto l'arretrato, ma permangono notevoli problemi di efficienza e qualità, dato l'aumento generale della durata dei processi. In [Italia](#) sono stati adottati due decreti legislativi in attuazione delle riforme della giustizia civile e penale al fine di migliorare la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario, anche per quanto riguarda la durata dei procedimenti. Resta da vedere l'efficacia delle riforme. In [Portogallo](#) sono in fase di elaborazione misure volte a superare le sfide legate all'efficienza, in particolare negli organi giurisdizionali amministrativi e tributari, mentre altre sono in fase di preparazione. Il piano portoghese per la ripresa e la resilienza comprende anche misure volte ad aumentare l'efficienza degli organi giurisdizionali amministrativi e tributari.

Sono proseguite le iniziative volte a migliorare la digitalizzazione e gli Stati membri stanno adottando ulteriori misure al riguardo, anche a seguito delle raccomandazioni contenute nella relazione del 2022. È particolarmente importante che gli strumenti digitali possano essere utilizzati efficacemente nella pratica, anche grazie a una formazione adeguata. La digitalizzazione del sistema giudiziario continua a essere nel complesso molto avanzata in [Estonia](#), [Germania](#), [Lettonia](#), [Polonia](#), [Spagna](#), [Slovacchia](#), [Lituania](#), [Ungheria](#) e [Austria](#). In [Croazia](#) l'impiego del sistema di comunicazione elettronica è ulteriormente aumentato e la maggior parte dei rimanenti organi giurisdizionali è stata integrata nel sistema unificato già utilizzato da tutti gli altri. In [Francia](#) sono proseguiti i lavori per completare la piena digitalizzazione dei procedimenti giudiziari civili e penali. Nei [Paesi Bassi](#) il livello di digitalizzazione è migliorato grazie all'introduzione di un maggior numero di soluzioni digitali per i procedimenti giudiziari. In [Estonia](#) la digitalizzazione è stata ulteriormente potenziata, migliorando l'accesso ai documenti tra sistemi. In [Bulgaria](#) sono state adottate misure per modificare la normativa relativa alla digitalizzazione della giustizia. In [Italia](#) la digitalizzazione nel sistema di giustizia civile ha registrato progressi significativi, mentre manca ancora la piena attuazione delle norme procedurali modificate che consentono la digitalizzazione nel sistema di giustizia penale³³.

³¹ Il presidente della Corte suprema amministrativa e il primo presidente della Corte suprema hanno chiesto al Tribunale costituzionale di dichiarare incostituzionali le disposizioni contestate (la causa è pendente).

³² Le raccomandazioni riguardano BE, DK, DE, FR, HR, LT, PT, RO e SI.

³³ Le raccomandazioni riguardano FR, IT, MT, NL e PT.

Accesso alla giustizia e ruolo degli avvocati nel sistema giudiziario

Gli avvocati svolgono un ruolo fondamentale nel garantire la tutela dei diritti fondamentali e il rafforzamento dello Stato di diritto, compreso il diritto a un processo equo. In diversi Stati membri sono in corso iniziative volte a garantire il diritto di accesso a un difensore. In [Spagna](#) il quadro del patrocinio a spese dello Stato è stato ulteriormente rafforzato e in [Francia](#) il bilancio per il patrocinio a spese dello Stato è ulteriormente aumentato. In [Finlandia](#) la nuova normativa conferisce agli organi giurisdizionali maggiore discrezionalità per quanto riguarda la ripartizione delle spese legali nelle cause civili, il che dovrebbe rendere il sistema giudiziario più accessibile. In [Bulgaria](#) sono state adottate nuove leggi in materia di mediazione giudiziaria e assistenza legale per migliorare l'accesso alla giustizia. A [Malta](#) sono in corso lavori su progetti di legge che disciplinano la professione di avvocato. In [Lituania](#) sono state introdotte modifiche mirate del sistema di patrocinio a spese dello Stato, sebbene non rispondano alle preoccupazioni relative al carico di lavoro e alla remunerazione dei prestatori di assistenza legale. In [Irlanda](#), sebbene sia in attesa di pubblicazione un'analisi dei modelli per ridurli, l'elevato livello dei costi del contenzioso continua a destare preoccupazioni e non sono state adottate ulteriori misure per ridurli. In [Danimarca](#) il riesame del sistema di patrocinio a spese dello Stato avviato nel 2020 è stato sospeso. Anche in [Lussemburgo](#) resta in sospeso la riforma volta a rendere più accessibile il patrocinio a spese dello Stato. In [Ungheria](#) l'accesso alla giustizia per i gruppi vulnerabili potrebbe essere migliorato.

Un elemento essenziale della libertà di esercizio delle professioni legali è il rispetto della riservatezza del rapporto con il cliente, come confermato dalle norme del Consiglio d'Europa³⁴. In [Slovacchia](#) l'ordine degli avvocati ha messo in guardia dalle reiterate violazioni della riservatezza del rapporto tra avvocato e cliente compiute dai servizi di contrasto durante le perquisizioni nei locali degli studi legali. In [Lituania](#) permangono preoccupazioni in merito al rispetto della riservatezza professionale degli avvocati e questioni al riguardo sono pendenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. In [Lettonia](#) le nuove norme hanno rafforzato la tutela del segreto professionale per gli avvocati³⁵.

2.2. Quadro anticorruzione

La lotta contro la corruzione è essenziale per tutelare lo Stato di diritto e mantenere la fiducia dei cittadini e delle imprese nelle istituzioni pubbliche. Un approccio globale alla lotta contro la corruzione deve basarsi su una combinazione di misure preventive e punitive. Ciò richiede un solido quadro giuridico e istituzionale, una capacità amministrativa e giudiziaria sufficiente, indagini e azioni penali efficaci e la chiara volontà politica di applicare la disciplina anticorruzione. Sono inoltre necessarie misure affidabili ed efficaci in materia di integrità per ridurre al minimo lo spazio lasciato alla corruzione.

Percezione della corruzione nell'UE

I risultati dell'indice di percezione della corruzione (Corruption Perceptions Index, CPI)³⁶ mostrano che nove Stati membri sono tra i primi venti paesi considerati meno corrotti al mondo³⁷. Permangono differenze tra gli Stati membri: alcuni hanno migliorato la posizione

³⁴ Raccomandazione n. R(2000)21 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla libertà di esercizio della professione di avvocato.

³⁵ Le raccomandazioni riguardano LT, LU, IE.

³⁶ Transparency International (2023) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

³⁷ Quattro Stati membri (Danimarca, Finlandia, Svezia e Paesi Bassi) hanno un punteggio pari o superiore a 80/100 nell'indice e altri cinque (Germania, Irlanda, Estonia, Belgio e Francia) hanno un punteggio superiore a 72/100. La media dell'UE è di 64/100.

rispetto agli anni precedenti, mentre altri continuano a registrare punteggi significativamente inferiori alla media³⁸.

Dalle indagini Eurobarometro 2023 sulla corruzione³⁹ risulta che questa continua a essere una grave fonte di preoccupazione per cittadini e imprese nell'Unione. Sette europei su dieci (il 70 %) ritengono che la corruzione sia diffusa nel loro paese e più di quattro europei su dieci (il 45 %) ritengono che il livello di corruzione sia aumentato nel loro paese. Più della metà dei cittadini (il 60 %) 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 50 %) ritiene improbabile che persone o imprese corrotte nel loro paese vengano individuate o denunciate alla polizia o alla procura.

Strategie nazionali anticorruzione e relativa attuazione

L'importanza di mantenere politiche anticorruzione efficaci e coordinate è riconosciuta dal diritto internazionale⁴⁰. Le strategie nazionali anticorruzione possono far sì che i paesi seguano un approccio globale, coerente e integrato che consenta di far confluire disposizioni anticorruzione in tutti i settori politici pertinenti. Quasi tutti gli Stati membri sono attualmente dotati di strategie nazionali anticorruzione. Dal luglio 2022 [Cechia](#), [Italia](#) e [Lettonia](#) hanno aggiornato la rispettiva strategia e/o piano d'azione nazionale⁴¹. [Ungheria](#), [Slovenia](#) e [Francia](#) hanno avviato il processo di revisione e i preparativi della revisione sono in corso anche in [Slovacchia](#) e [Germania](#)⁴².

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

La risposta efficace alla corruzione dipende da un solido quadro giuridico e amministrativo anticorruzione⁴³ e da istituzioni forti e indipendenti che facciano rispettare le norme. Dopo l'ultima relazione sullo Stato di diritto, anche a seguito delle raccomandazioni che conteneva diversi Stati membri hanno portato avanti riforme del diritto penale per rafforzare la lotta alla corruzione. L'[Ungheria](#) ha adottato una normativa volta a introdurre la possibilità che le decisioni della procura di non indagare e perseguire i reati di corruzione siano soggette a controllo giurisdizionale. In [Bulgaria](#), conformemente agli impegni assunti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, il parlamento ha adottato una legge che istituisce un meccanismo volto a garantire l'effettiva responsabilità civile e penale del procuratore generale e dei suoi sostituti, e che prevede il controllo giurisdizionale delle decisioni della procura di non avviare l'indagine. In altri Stati membri sono in discussione riforme del diritto penale

³⁸ Punteggi inferiori a 50 si osservano in Romania (46), Bulgaria (43) e Ungheria (42).

³⁹ Speciale [Eurobarometro 534](#) sulla corruzione (2023) e Flash [Eurobarometro 524](#) sull'atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE (2023). I dati precedenti sono nell'indagine speciale Eurobarometro 523 (2022) e nel Flash Eurobarometro 507 (2022).

⁴⁰ La convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) prescrive agli Stati parte, 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](#).

⁴¹ Attualmente 20 Stati membri dispongono di strategie o programmi specifici anticorruzione; quasi tutti gli altri hanno componenti anticorruzione in altre strategie e piani d'azione nazionali.

⁴² Una raccomandazione riguarda SI.

⁴³ 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 dell'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.

sostanziale o processuale. L'[Austria](#) ha presentato un progetto di legge per estendere i reati di corruzione ai candidati a cariche pubbliche e ha introdotto ulteriori sanzioni, come l'interdizione dai pubblici uffici.

Sebbene siano stati compiuti alcuni progressi, permangono nel diritto penale in altri Stati membri lacune specifiche e manca ancora la piena attuazione di molte delle raccomandazioni della relazione 2022. In [Finlandia](#) sono in corso lavori su un progetto di proposta sul traffico di influenza al fine di rafforzare ulteriormente il quadro giuridico penale in materia di corruzione, mentre è in corso una proposta di revisione del reato penale di corruzione internazionale. In [Svezia](#), sono state avviate iniziative per l'esercizio dell'azione penale in casi di corruzione internazionale, ma finora le limitate definizioni giuridiche di corruzione internazionale sono rimaste invariate⁴⁴.

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. La [Slovenia](#) e il [Lussemburgo](#) hanno adottato misure per aumentare la capacità delle procure responsabili della lotta contro la corruzione stanziando risorse supplementari. Le procure di molti Stati membri riferiscono che le risorse limitate rappresentano un problema, talvolta aggravato da ulteriori carenze. In [Belgio](#) le autorità di contrasto e le procure continuano a combattere la corruzione con risorse generalmente limitate. Per la [Slovacchia](#) il livello delle risorse umane e finanziarie per far fronte ai casi di corruzione all'interno della polizia e della procura non è considerato congruo allo svolgimento dei compiti affidati loro, in particolare per i complessi casi di corruzione ad alto livello, e il coordinamento tra i diversi servizi di contrasto necessita ancora di miglioramenti. In [Portogallo](#) i portatori di interessi segnalano gravi problemi legati alle risorse per prevenire, indagare e perseguire la corruzione. A [Cipro](#) sono in corso iniziative per superare le limitazioni delle risorse umane, finanziarie e tecniche all'ufficio del procuratore generale, in quanto continuano a incidere sulle indagini⁴⁵.

La specializzazione è un altro elemento fondamentale per potenziare la capacità anticorruzione, così come l'accesso alle informazioni, l'interconnessione dei registri e la buona cooperazione tra le autorità di contrasto e altri servizi, quali le unità di informazione finanziaria e le autorità tributarie, di audit e garanti della concorrenza. In risposta alle raccomandazioni contenute nella relazione del 2022, [la Slovenia](#) ha ristabilito l'autonomia operativa dell'Ufficio investigativo nazionale, ripristinando il potere del procuratore di Stato di dirigere i procedimenti preliminari e penali senza ricevere istruzioni dal ministero dell'Interno. La [Romania](#) ha compiuto progressi significativi verso il superamento delle sfide operative relative all'azione penale anticorruzione presso la Direzione nazionale anticorruzione (DNA), anche se le assunzioni devono ancora essere ulteriormente migliorate. In [Bulgaria](#), la ristrutturazione istituzionale della commissione anticorruzione è prevista tra gli impegni assunti dalla Bulgaria nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza; il progetto di legge è in fase di discussione in parlamento⁴⁶.

Eliminazione degli ostacoli alle indagini penali e all'azione penale e istituzione di sanzioni dissuasive della corruzione ad alto livello

Le carenze procedurali possono ostacolare l'efficacia delle indagini e delle azioni penali relative ai casi di corruzione. Tra gli esempi figurano l'eccessiva complessità o la scarsa chiarezza delle disposizioni sulla revoca delle immunità e l'eccessiva brevità dei termini di prescrizione. Tali ostacoli possono essere particolarmente dannosi per i casi complessi di

⁴⁴ Le raccomandazioni riguardano FI e SE.

⁴⁵ Le raccomandazioni riguardano SK e PT.

⁴⁶ Le raccomandazioni riguardano BG e RO.

corruzione, in particolare quando la lunghezza dei procedimenti è già un problema di per sé, generando rischi di impunità e privando le iniziative anticorruzione dell'effetto deterrente. Secondo lo speciale Eurobarometro sull'atteggiamento dei cittadini nei confronti della corruzione, circa sette europei su dieci (67 %) ritengono che i casi di corruzione ad alto livello non siano perseguiti in misura sufficiente⁴⁷. In alcuni Stati membri sono necessarie riforme volte a ridurre la durata dei procedimenti penali per migliorare la casistica delle sentenze definitive, in particolare per quanto riguarda la corruzione ad alto livello. La relazione dello scorso anno ha formulato raccomandazioni al riguardo rivolte a diversi Stati membri. In [Croazia](#) la durata dei procedimenti per indagare, perseguire e giudicare i reati di corruzione continua a compromettere l'efficacia del sistema anticorruzione; non è stata ancora introdotta una normativa volta a ridurre i tempi. La [Spagna](#) deve ancora superare le sfide connesse alla durata delle indagini e delle azioni penali, al fine di aumentare l'efficienza nella gestione dei casi di corruzione ad alto livello. In [Cechia](#) i casi di corruzione ad alto livello continuano a meritare attenzione a causa dei ritardi in alcuni procedimenti⁴⁸.

In alcuni Stati membri preoccupa il fatto che i membri del governo godano dell'immunità per i reati di corruzione. Alcuni paesi hanno adottato misure per porvi rimedio. In [Lussemburgo](#) una riforma costituzionale ha abolito il diritto esclusivo del parlamento di muovere accuse ai membri del governo. La procura ha acquisito la competenza dello svolgimento di indagini penali sui membri del governo, che possono ora essere ritenuti penalmente responsabili dei reati di corruzione commessi nell'esercizio delle loro funzioni. In [Romania](#) il Senato ha adottato norme con criteri oggettivi per decidere in merito alle richieste di revoca delle immunità parlamentari, rispecchiando le norme già adottate nel 2019 dalla Camera dei deputati. In [Polonia](#) restano invece irrisolte le preoccupazioni in merito all'ampia copertura delle immunità per le persone che esercitano funzioni esecutive apicali e che sono anche parlamentari; inoltre sono state adottate nuove disposizioni in materia di impunità, che prevedono deroghe alla responsabilità penale e aumentano il rischio di corruzione⁴⁹.

Alcuni Stati membri continuano a consolidare la casistica di indagini, azioni penali e sanzioni nei casi di corruzione ad alto livello⁵⁰, in linea con le raccomandazioni contenute nella relazione del 2022. In [Croazia](#) sono proseguite le indagini effettive sulla corruzione ad alto livello e il numero complessivo di rinvii a giudizio e sentenze è aumentato. Gli interventi per combattere la corruzione ad alto livello sono proseguiti anche in [Slovacchia](#), con l'incriminazione per corruzione di diversi ex funzionari di alto livello, e in [Austria](#), dove i pubblici ministeri continuano a essere sottoposti a un elevato livello di controllo sugli specifici casi. In [Francia](#) sono stati conseguiti risultati nell'ambito di azioni penali e sanzioni contro i reati di corruzione ad alto livello, nonostante le sfide strutturali e in termini di risorse. La [Romania](#) ha continuato a mantenere una casistica positiva nella lotta alla corruzione, anche nei casi ad alto livello.

In altri Stati membri resta da stabilire una solida casistica di indagini e azioni penali relative ai casi di corruzione ad alto livello, che comportino sanzioni dissuasive mediante condanne definitive. In [Bulgaria](#) manca ancora una solida casistica di condanne definitive nei casi di corruzione ad alto livello. A [Malta](#) l'ufficio del procuratore generale ha avviato un'azione penale in relazione ad alcuni casi, permangono difficoltà relative alla durata delle indagini sui casi di corruzione ad alto livello e sono necessarie ulteriori misure per costituire una solida casistica di sentenze definitive. In [Ungheria](#), sebbene alcuni casi ad alto livello abbiano

⁴⁷ Speciale [Eurobarometro 534](#) sull'atteggiamento dei cittadini nei confronti della corruzione nell'UE (2023).

⁴⁸ Le raccomandazioni riguardano CZ, ES e HR.

⁴⁹ Una raccomandazione riguarda PL.

⁵⁰ Come è stato osservato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, la mancanza di statistiche uniformi, aggiornate e consolidate in tutti gli Stati membri rende difficile monitorare il successo comparato delle indagini e dell'azione penale per reati di corruzione. La valutazione si basa sui dati forniti dagli Stati membri.

raggiunto lo stadio dell'incriminazione e della condanna, continua a destare grave preoccupazione la mancanza di una solida casistica di indagini relative alle accuse di corruzione riguardanti funzionari di alto livello e la loro cerchia ristretta. Il piano ungherese per la ripresa e la resilienza comprende impegni volti a migliorare l'azione penale nei casi di corruzione. In [Grecia](#),, sebbene siano stati compiuti alcuni progressi per quanto riguarda il tasso di azioni penali e condanne per reati di corruzione, il numero piuttosto elevato di assoluzioni e di sospensione della pena può sollevare dubbi circa l'effetto deterrente della risposta della giustizia penale. In [Slovenia](#) le indagini penali, i rinvii a giudizio e le sentenze nei casi di corruzione rimangono limitati, anche per quanto riguarda la corruzione ad alto livello⁵¹.

Rafforzamento delle misure di prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità nella vita pubblica

Un sistema politico e istituzionale fondato sull'integrità, la trasparenza e la responsabilità nella vita pubblica rappresenta la migliore garanzia 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 girevoli⁵².

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 funzioni⁵³. Per prevenire i conflitti di interessi, la maggior parte degli Stati membri dispone di misure riguardanti un'ampia gamma di funzionari pubblici nominati ed eletti. Nei [Paesi Bassi](#) il governo ha adottato una politica globale in materia di integrità nel pubblico impiego, riguardante i dipendenti pubblici e i titolari di cariche politiche. Anche la [Lituania](#) ha adottato ulteriori misure per attuare le norme vigenti in materia di integrità. In [Cechia](#) la normativa relativa alla revisione del sistema di dichiarazione dei conflitti di interessi avanza in parlamento.

In altri Stati membri permangono difficoltà. In [Italia](#), dove non esistono norme esaustive in materia di conflitti di interessi, il parlamento sta discutendo un nuovo progetto di legge. In [Slovenia](#) le norme sui conflitti di interessi e sull'incompatibilità delle cariche indicano alcune lacune nel monitoraggio, in particolare a livello comunale.

Gli alti funzionari della pubblica amministrazione e i parlamentari sono spesso vincolati a norme specifiche in materia di integrità. Molti Stati membri dispongono di codici di condotta e di norme sulla prevenzione dei conflitti di interessi e delle incompatibilità con altre attività. È importante che l'attuazione pratica di tali norme sia sottoposta a verifiche e valutazioni periodiche. Alcuni Stati membri hanno adottato misure in questo ambito, anche alla luce delle raccomandazioni del 2022. In [Estonia](#) sono state introdotte nuove procedure per garantire un'attuazione più efficace degli orientamenti sui conflitti di interessi per i ministri e i loro consulenti politici, anche se mancano ancora meccanismi di applicazione. In [Belgio](#) il codice di condotta ministeriale per i titolari di cariche pubbliche federali deve essere esteso a tutti i membri dei gabinetti ministeriali; è stato istituito un codice di condotta per i ministri che comprende orientamenti sui conflitti di interesse, le porte girevoli, i regali e i benefici. In [Croazia](#) sono stati adottati codici di condotta per i parlamentari, cui hanno fatto seguito quasi

⁵¹ Le raccomandazioni riguardano BG, EL, HU, MT e SI.

⁵² JOIN(2023) 12 final, pag. 4.

⁵³ 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 funzioni. Cfr. Consiglio d'Europa, raccomandazione Rec(2000)10 sui codici di condotta per i funzionari pubblici.

tutte le amministrazioni locali e regionali. I [Paesi Bassi](#) hanno adottato un codice di condotta per i ministri e i sottosegretari di Stato.

In [Finlandia](#), mentre i dipendenti pubblici e i titolari delle funzioni esecutive apicali rientrano nell'ambito di applicazione del codice di condotta, i ministri ne sono ancora esclusi. In [Bulgaria](#) permangono gravi lacune nelle misure di integrità per le funzioni di massimo livello. In [Portogallo](#) permangono preoccupazioni in merito all'applicazione e al monitoraggio delle norme sui conflitti di interessi per i funzionari di alto livello del parlamento e del governo. In [Spagna](#) le norme sui conflitti di interessi degli alti funzionari esecutivi non sono attuate in modo adeguato. In [Francia](#) non tutti i parlamentari paiono dichiarare i propri interessi in linea con le norme applicabili in materia di integrità⁵⁴.

Trasparenza del lobbismo e regolamentazione delle porte girevoli

Per essere un atto legittimo di partecipazione politica⁵⁵, il lobbismo deve accompagnarsi a rigorosi obblighi in materia di trasparenza e integrità per garantire responsabilità e inclusività del processo decisionale⁵⁶. Gli sviluppi in tali ambiti sono proseguiti nel 2023, in quanto alcuni Stati membri hanno rivisto le norme in materia di trasparenza delle attività di lobbying, in linea con le raccomandazioni del 2022. In [Lettonia](#) è stata adottata una nuova legge sulle attività di lobbying, che prevede la creazione di un registro delle attività dei rappresentanti di interessi. In [Estonia](#) le autorità hanno continuato ad adoperarsi per attuare efficacemente gli orientamenti sulle attività di lobbying. [Cipro](#) ha adottato un regolamento di esecuzione in materia di lobbying, che chiarisce la procedura per la dichiarazione, la registrazione e la pubblicazione delle attività di lobbying. In [Lituania](#) le norme vigenti in materia di lobbying hanno dato risultati positivi in termini di dichiarazioni presentate. In [Belgio](#), [Cechia](#), [Croazia](#), [Spagna](#), [Irlanda](#), e [Portogallo](#) sono in corso discussioni su una nuova normativa in materia di attività di lobbying. In [Slovacchia](#) manca ancora una regolamentazione specifica sulle attività di lobbying; la normativa vigente potrebbe essere migliorata in [Austria](#), [Germania](#), [Francia](#), [Lussemburgo](#), [Paesi Bassi](#), [Polonia](#), [Romania](#) e [Ungheria](#)⁵⁷.

La regolamentazione e l'applicazione delle norme sulla pratica cosiddetta delle porte girevoli, ossia il passaggio di incarichi tra funzioni pubbliche e private, è oggetto di sempre maggiore attenzione in molti Stati membri, anche per prevenire le ingerenze straniere. In [Svezia](#) è in corso una valutazione delle norme relative al periodo successivo alla cessazione dell'incarico per le funzioni esecutive apicali del governo. Le discussioni sull'introduzione o sulla revisione delle norme vigenti in materia di porte girevoli stanno progredendo in [Finlandia](#) e nei [Paesi Bassi](#). Altri Stati membri progrediscono più lentamente. In [Ungheria](#) le restrizioni dopo la cessazione dell'incarico e i periodi di incompatibilità sono frammentari e si applicano solo a un piccolo gruppo di funzionari pubblici, ma si prevede di fornire ulteriori orientamenti sulle restrizioni successive alla cessazione dell'incarico. In [Danimarca](#) non sono state adottate misure per introdurre norme in materia di porte girevoli per i ministri⁵⁸.

Dichiarazione della situazione patrimoniale e dichiarazione degli interessi

Le dichiarazioni della situazione patrimoniale e degli interessi dei funzionari pubblici sono funzionali alla trasparenza e rendicontabilità del settore pubblico e sono strumenti importanti per promuovere l'integrità e prevenire la corruzione. Nella maggior parte degli Stati membri

⁵⁴ Le raccomandazioni riguardano BE, BG, CZ, EE, IT, SK e FI.

⁵⁵ OCSE (2021), "Lobbying in the 21st Century".

⁵⁶ OCSE (2010), "Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying"; norme del Consiglio d'Europa sulla trasparenza delle attività di lobbying, raccomandazione CM/Rec(2017)2.

⁵⁷ Le raccomandazioni riguardano BE, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, RO e SK.

⁵⁸ Le raccomandazioni riguardano BE, CZ, DK, DE, HU, NL, e SE [...].

vigono norme che obbligano i dipendenti del settore pubblico a presentare una dichiarazione della situazione patrimoniale e una dichiarazione degli interessi. Tuttavia tali norme variano notevolmente per portata, trasparenza e accessibilità delle informazioni divulgate, nonché per il livello e l'efficacia della verifica e delle misure di applicazione.

Nel 2023 diversi Stati membri hanno attuato riforme per dare seguito alle raccomandazioni del 2022. In [Cechia](#) il sistema delle dichiarazioni della situazione patrimoniale è stato rivisto, rendendolo conforme a una sentenza della Corte costituzionale, e le dichiarazioni sono nuovamente rese pubbliche, anche se su richiesta. In [Grecia](#) è entrata in vigore una nuova legge volta a rafforzare il sistema e la procedura di verifica. La [Lettonia](#) e la [Romania](#) continuano ad applicare con successo il sistema elettronico per le dichiarazioni della situazione patrimoniale.

In alcuni altri Stati membri le riforme sono state più lente e permangono difficoltà. In [Portogallo](#) l'avvio delle attività di un nuovo ente incaricato del monitoraggio e della verifica delle dichiarazioni della situazione patrimoniale continua a tardare. In [Slovacchia](#) non è ancora stato istituito un organismo inteso a vigilare sulla maggior parte delle dichiarazioni della situazione patrimoniale e a occuparsi dei conflitti di interessi, delle violazioni dei codici di condotta e delle attività di lobbying. In [Belgio](#) permangono carenze per quanto riguarda la verifica e la trasparenza delle dichiarazioni della situazione patrimoniale, in quanto accessibili solo nel contesto delle indagini penali. In [Danimarca](#) non sono stati compiuti progressi per quanto riguarda le dichiarazioni patrimoniali presentate da persone incaricate di funzioni esecutive di alto livello e non esiste ancora un sistema di verifica e monitoraggio dei rischi per l'integrità. In [Polonia](#) manca ancora un sistema uniforme e centralizzato di presentazione e monitoraggio delle dichiarazioni della situazione patrimoniale e il livello di digitalizzazione delle dichiarazioni dei politici resta basso. In [Austria](#) è stato creato un gruppo di lavoro per dare seguito alle norme in materia di dichiarazione della situazione patrimoniale e degli interessi per i parlamentari, ma finora non sono stati comunicati risultati concreti. Analogamente, a [Cipro](#) il sistema delle dichiarazioni della situazione patrimoniale rimane incompleto, poiché la legge è ancora in parlamento. In [Irlanda](#) sono state adottate misure per rafforzare le norme in materia di informativa patrimoniale⁵⁹.

Protezione degli informatori

La protezione degli informatori è essenziale ai fini dell'individuazione e della prevenzione della corruzione. Il recepimento della direttiva dell'UE sulla protezione degli informatori⁶⁰ ha portato a una revisione o a una nuova normativa in molti Stati membri, come indicato nella relazione dello scorso anno. Dal luglio 2022 sono state adottate e/o sono entrate in vigore leggi volte a recepire la direttiva o a rafforzare in altro modo la protezione degli informatori⁶¹.

Nella pratica sussistono tuttavia notevoli ostacoli alla segnalazione di casi di corruzione: meno della metà degli europei (il 45 %) sa dove segnalarli e il 30 % ritiene che i casi di corruzione non siano segnalati perché sarebbe inutile e i responsabili non sarebbero puniti⁶². Le misure legislative sono integrate da altri interventi per attuare le nuove leggi e incoraggiare gli informatori a usare i nuovi canali di segnalazione. In [Slovacchia](#) l'ufficio per la protezione degli informatori investe in campagne di sensibilizzazione pubblica per ovviare ai livelli persistentemente bassi di segnalazione. A [Cipro](#), dove finora non sono pervenute denunce di

⁵⁹ Le raccomandazioni riguardano DK, IE, ES, CY, HU, AT, PL, PT e SK.

⁶⁰ Direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU L 305 del 26.11.2019).

⁶¹ Austria, Bulgaria, Cechia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Romania, Slovenia, Spagna, Ungheria. La Commissione valuta attualmente la conformità delle misure di recepimento notificate in relazione alla direttiva (UE) 2019/1937.

⁶² Speciale [Eurobarometro 534](#) sull'atteggiamento dei cittadini nei confronti della corruzione nell'UE (2023).

irregolarità, sono state avviate azioni di sensibilizzazione. La [Danimarca](#) e [Malta](#) hanno elaborato nuovi orientamenti e strumenti di informazione.

Intervento nei settori ad alto rischio

Nessun settore o ambito di attività è al sicuro dai rischi di corruzione, ma meritano particolare attenzione i settori ad alto rischio comuni agli Stati, solitamente quelli che comportano la gestione di ingenti fondi pubblici o l'accesso a autorizzazioni o a servizi essenziali. Settori come l'assistenza sanitaria, l'edilizia o l'urbanistica sono pertanto vulnerabili e gli investimenti pubblici devono tenere conto dei nuovi rischi legati alla corruzione. Necessitano di un monitoraggio costante anche i settori a rischio di criminalità grave, come i porti, che costituiscono un'area critica per i gruppi della criminalità organizzata che gestiscono il traffico di stupefacenti. Altri settori a rischio sono il finanziamento dei partiti politici e i programmi di cittadinanza e soggiorno per investitori⁶³.

Il finanziamento dei partiti politici è un settore che rappresenta un'importante fonte di rischio di corruzione fatto presente in varie raccomandazioni del 2022; diversi Stati membri hanno adottato o stanno valutando riforme per aumentare la trasparenza e il controllo. In [Austria](#) è stata portata a termine una riforma significativa del quadro di finanziamento dei partiti politici, con rafforzamento del ruolo della Corte dei conti. Nei [Paesi Bassi](#) sono entrate in vigore norme rivedute sul finanziamento dei partiti politici, che vietano le donazioni estere e aumentano la trasparenza e gli obblighi di comunicazione, con ulteriori riforme legislative in corso. In [Belgio](#) la riforma del finanziamento dei partiti politici continua a essere oggetto di ampie discussioni, sebbene ancora senza risultati concreti. In [Polonia](#) sono entrate in vigore nuove misure che aumentano la trasparenza delle finanze dei partiti politici, anche se permangono preoccupazioni per quanto riguarda le donazioni ai partiti e le campagne elettorali. In [Spagna](#), nonostante una richiesta formale della Corte dei conti, la legge che disciplina il finanziamento dei partiti politici rimane invariata. In [Cechia](#) sono stati compiuti dei passi verso la riforma della disciplina del finanziamento dei partiti politici. In [Danimarca](#) è stata adottata una nuova legge sul finanziamento pubblico dei partiti politici e sono state avviate discussioni su un'iniziativa legislativa sul finanziamento privato dei partiti politici.

In altri Stati membri permangono difficoltà. In [Italia](#) la pratica di incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche rimane invariata, sebbene in parlamento siano state avviate discussioni su un progetto di legge. La verifica del finanziamento dei partiti in [Slovenia](#) non è sistematica e la Corte dei conti riflette al modo in cui migliorare l'efficacia della revisione contabile dei partiti politici. In [Germania](#) è ancora in sospeso una serie di riforme previste dall'accordo di coalizione del governo, tra cui la revisione delle norme sul finanziamento dei partiti politici⁶⁴.

I programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori creano rischi di corruzione. Sollevano altresì preoccupazioni in merito alla sicurezza, al riciclaggio e all'evasione fiscale⁶⁵, oltre possibilità di sfruttarli per evitare l'estradizione, eludere le sanzioni e riciclare i proventi illeciti. I programmi possono anche incentivare la corruzione di funzionari pubblici e intermediari privati. La Commissione ritiene che il rilascio della cittadinanza dell'UE in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, senza alcun legame reale con lo Stato membro interessato, comprometta la cittadinanza europea nella sua essenza e rappresenti una violazione del diritto dell'UE; ha infatti adottato misure per garantire che tutti i programmi di cittadinanza

⁶³ Comunicazione congiunta sulla lotta contro la corruzione, JOIN(2023) 12 final, Bruxelles, 3.5.2023, pag. 7.

⁶⁴ Una raccomandazione riguarda IT.

⁶⁵ Relazione della Commissione "Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea", adottata il 23 gennaio 2019 (COM(2019) 12).

per investitori nell'UE siano aboliti⁶⁶. La [Bulgaria](#) ha avviato un processo di revoca della cittadinanza bulgara precedentemente rilasciata nell'ambito del programma di cittadinanza per investitori (ora abolito) a causa dell'inosservanza dell'ordinamento giuridico nazionale da parte degli investitori. [Cipro](#) ha smesso di applicare il programma di cittadinanza per investitori nella pratica, sebbene il quadro giuridico resti in vigore. Il programma di [Malta](#) continua a essere operativo, anche se ha cessato di naturalizzare gli investitori russi e bielorusi⁶⁷. [Cipro](#) e [Malta](#) hanno revocato la cittadinanza agli investitori precedentemente naturalizzati nell'ambito dei programmi di soggiorno per investitori, attuando la raccomandazione della Commissione sui programmi per gli investitori emanata nel contesto dell'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia.⁶⁸ I programmi di soggiorno per investitori restano estremamente esposti ai rischi di corruzione e continuano a richiedere un attento monitoraggio dei rischi. La relazione della Commissione sui programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori del 2019 ha individuato 19 Stati membri in cui vigono programmi di soggiorno⁶⁹. Di recente alcuni Stati membri hanno posto fine al programma o sono in procinto di concluderlo⁷⁰, mentre in altri sono in corso lavori per valutare rischi specifici e/o adottare misure di attenuazione⁷¹.

In molti Stati membri gli *appalti pubblici* e la *sanità* rimangono i principali settori ad alto rischio di corruzione. Tra gli altri settori in evidenza per il rischio di corruzione figurano la difesa dell'ambiente, la tutela dei beni culturali e il settore dell'energia. Occorre lavorare ancora per mappare i settori ad alto rischio comuni agli Stati, in quanto le attività di corruzione sono in costante evoluzione e si adeguano alle nuove possibilità. La Commissione si è impegnata a collaborare con gli Stati membri in tal senso. Uno dei primi compiti della nuova rete dell'UE contro la corruzione che la Commissione istituirà sarà la mappatura entro il 2024 dei settori a rischio comuni agli Stati⁷². Alcuni Stati membri si stanno adoperando per attenuare i rischi di corruzione in settori specifici, in particolare in relazione agli appalti pubblici. Il Flash Eurobarometro sull'atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE mostra che il 26 % delle imprese dell'UE ritiene di non essere riuscito ad aggiudicarsi una gara o un contratto d'appalto a causa di fenomeni di corruzione negli ultimi tre anni⁷³. La [Finlandia](#) sta organizzando una formazione specifica per parare i rischi negli appalti pubblici. In [Slovenia](#) sono proseguite le iniziative volte a aumentare la trasparenza, con l'aggiornamento del registro degli appalti pubblici per includervi informazioni più dettagliate sull'intero ciclo di vita dei relativi contratti. In [Lituania](#) è in fase di completamento il lancio di un nuovo sistema di appalti elettronici, con l'intenzione di creare collegamenti con altri registri statali per facilitarne l'uso.

⁶⁶ La Commissione ha avviato procedure di infrazione per i programmi attuati da Cipro e Malta.

⁶⁷ La Commissione ha deferito Malta alla Corte di giustizia dell'Unione europea il 21 marzo 2023, causa C-181/23 pendente).

⁶⁸ Raccomandazione relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori, adottata il 28 marzo 2022, C(2022) 2028.

⁶⁹ Programmi di soggiorno per investitori erano in uso in 19 Stati membri in totale: Bulgaria, Cechia, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania e Slovacchia.

⁷⁰ Irlanda, Portogallo e Paesi Bassi.

⁷¹ Spagna e Lituania.

⁷² L'intervento, che sarà guidato dalla Commissione in stretta consultazione con gli Stati membri, costituirà una componente importante dello sviluppo delle future iniziative di lotta contro la corruzione. Cfr. comunicazione congiunta sulla lotta contro la corruzione, JOIN(2023) 12.

⁷³ Flash [Eurobarometro 524](#) "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE" (2023).

2.3 Pluralismo dei media e libertà dei media

Un ambiente mediatico libero e pluralistico è fondamentale per salvaguardare lo Stato di diritto in quanto, nel loro ruolo di custodi della democrazia, i media indipendenti e liberi chiamano chi detiene posizioni di potere e le istituzioni a rispondere del proprio operato. Le pressioni politiche o statali o il controllo sui media compromettono la libertà dei media così come la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni. Anche un mercato ad alta concentrazione dominato da pochi operatori può compromettere il pluralismo dei media, in particolare in assenza di solide garanzie d'indipendenza editoriale. Nell'UE gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire un ambiente favorevole al lavoro dei giornalisti, di tutelarne l'incolumità e di promuovere la libertà e il pluralismo dei media.

L'Osservatorio del pluralismo dei media (Media Pluralism Monitor, MPM)⁷⁴ valuta i rischi per la libertà e il pluralismo dei media in tutti gli Stati membri dell'UE, concentrandosi su quattro ambiti: tutela fondamentale della libertà dei media, pluralità del mercato, indipendenza politica e inclusività sociale dei media. Dagli ultimi risultati dell'Osservatorio (MPM 2023) emerge che, dall'ultima relazione MPM, non si è verificato nessun cambiamento di rilievo in questi ambiti, nonostante la variazione di alcuni indicatori specifici all'interno di tali ambiti generali. Gli indicatori relativi alla professione giornalistica e tutela dei giornalisti e all'accesso alle informazioni rimangono complessivamente invariati, entrambi registrando gli stessi punteggi di rischio medio. Si è registrato un ulteriore miglioramento dell'indicatore relativo alla trasparenza della proprietà dei media, anche grazie all'attuazione della normativa dell'UE in diversi Stati membri. La concentrazione dei mezzi di informazione⁷⁵ continua a presentare un livello di rischio elevato in tutta l'UE, mentre il settore dell'indipendenza politica, sostanzialmente invariato, rimane a medio rischio. La classifica generale di quest'anno indica il pluralismo dei media come "a rischio elevato" in cinque Stati membri e "a rischio molto elevato" in quattro Stati membri⁷⁶.

Rafforzamento dell'indipendenza funzionale delle autorità di regolamentazione dei media

L'indipendenza funzionale ed effettiva delle autorità di regolamentazione dei media è essenziale per preservare il pluralismo dei media. Le autorità di regolamentazione dei media necessitano inoltre di risorse sufficienti e devono essere in grado di esercitare i loro poteri con imparzialità e in trasparenza. In tutti gli Stati membri vige una normativa che stabilisce le competenze e l'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media, dato che la direttiva sui servizi di media audiovisivi comprende un chiaro elenco di prescrizioni che gli Stati membri devono rispettare per quanto riguarda le rispettive autorità di regolamentazione dei media: indipendenza dal governo, imparzialità, trasparenza, responsabilità, risorse adeguate,

⁷⁴ L'Osservatorio del pluralismo dei media rappresenta una fonte di informazioni importante per la relazione sullo Stato di diritto della Commissione. Si tratta di uno strumento scientifico olistico per documentare lo stato di salute dei quadri giuridici in cui operano i media, che analizza le minacce per il pluralismo e la libertà dei media negli Stati membri e in alcuni paesi candidati. È cofinanziato dall'UE e dal 2013-2014 è compilato, in maniera indipendente e periodicamente, dal Centro per il pluralismo e la libertà dei media. La Commissione si è avvalsa anche di altre fonti, come l'indice della libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere e la piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti (cfr. indicazioni nei capitoli sui singoli paesi).

⁷⁵ Indicatore rinominato "Pluralità dei fornitori di servizi di media" nell'MPM 2023.

⁷⁶ In ordine crescente di rischio, Croazia, Cipro, Grecia, Slovenia e Malta sono considerati "a rischio elevato", mentre Bulgaria, Polonia, Romania e Ungheria sono considerati paesi "a rischio molto elevato". L'Osservatorio del pluralismo dei media invita alla prudenza nel confronto tra le sue classifiche e quelle pubblicate da altri indici (come l'indice della libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere), data la diversità dei metodi, degli indicatori e degli ambiti di applicazione utilizzati.

procedure di nomina e destituzione e meccanismi di ricorso efficaci⁷⁷. La Commissione valuta attualmente nel dettaglio il recepimento della direttiva sui servizi di media audiovisivi negli Stati membri, anche in relazione all'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media.

Dopo la relazione sullo Stato di diritto 2022 la [Cechia](#), la [Lituania](#) e l'[Irlanda](#) hanno seguito altri Stati membri e hanno adottato disposizioni volte ad aumentare l'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media o a estendere i poteri delle autorità a nuovi settori. Un processo di ristrutturazione è in corso o in preparazione in [Estonia](#), [Spagna](#) e [Svezia](#).

In diversi Stati membri permangono preoccupazioni circa l'efficacia o l'indipendenza funzionale delle autorità di regolamentazione nella pratica. Alcune riguardano garanzie insufficienti contro l'indebita influenza politica sul processo di nomina o sul funzionamento delle autorità di regolamentazione, come avviene in [Ungheria](#), [Slovenia](#) e [Polonia](#). In [Grecia](#) e in [Romania](#) le risorse restano insufficienti per consentire alle autorità di svolgere pienamente i loro compiti⁷⁸.

Maggiore trasparenza della proprietà dei media

La proprietà dei media può comportare il controllo diretto o indiretto o un'influenza significativa sulle decisioni editoriali e sui contenuti informativi pubblicati. La trasparenza della proprietà dei media consente pertanto agli utenti di giudicare in maniera più consapevole. Le norme europee⁷⁹ incoraggiano gli Stati membri ad adottare misure specifiche in questo settore⁸⁰. Dall'ultima relazione norme nuove che aumentano la trasparenza della proprietà dei media o migliorano la disponibilità pubblica delle informazioni in materia sono state adottate in [Grecia](#), [Lussemburgo](#) e [Svezia](#) e rafforzate a [Cipro](#). In [Bulgaria](#) è proseguita la riflessione al fine di migliorare l'efficacia di applicazione degli obblighi in materia di proprietà dei media. A seguito delle raccomandazioni contenute nella relazione del 2022, all'autorità di regolamentazione dei media in [Cechia](#) sono stati riconosciuti ulteriori diritti di accesso ai dati sulla proprietà dei media in possesso del ministero della Giustizia, ma rimane in sospenso la normativa che precisa la definizione di proprietà. Sono state avviate discussioni sulla revisione delle norme in materia di trasparenza della proprietà dei media in [Francia](#), dove sono state espresse preoccupazioni circa la trasparenza per quanto riguarda le strutture azionarie complesse⁸¹.

Tutela dei media dalle pressioni e dall'influenza politica

Le indebite pressioni e influenze politiche sui media, in particolare da parte delle autorità statali e dei partiti di governo, compromettono l'indipendenza dei media e possono quindi incidere negativamente sullo Stato di diritto. Particolarmente importante in questo senso è la vigenza di norme trasparenti sull'equa assegnazione della pubblicità statale e solide misure di salvaguardia per impedire la politicizzazione dei media del servizio pubblico.

La *pubblicità statale* comprende tutti gli impieghi del bilancio dello Stato, a tutti i livelli, o di società controllate dallo Stato al fine di realizzare pubblicità e campagne. È importante che le assegnazioni siano trasparenti e guidate da criteri equi per scongiurare il rischio che la

⁷⁷ Direttiva (UE) 2018/1808 del 14 novembre 2018.

⁷⁸ Una raccomandazione riguarda HU.

⁷⁹ Raccomandazione CM/Rec(2018)11 del comitato dei ministri agli Stati membri sul pluralismo dei media e la trasparenza della proprietà dei media.

⁸⁰ Anche la normativa dell'UE contiene disposizioni pertinenti: direttiva 2010/13/UE del 10 marzo 2010, modificata dalla direttiva (UE) 2018/1808 del 14 novembre 2018; obblighi generali (non settoriali) di trasparenza della titolarità di cui alle direttive antiriciclaggio (direttiva (UE) 2018/843 del 30 maggio 2018 e direttiva (UE) 2015/849 del 20 maggio 2015); disposizioni in materia di trasparenza della proprietà dei media sono incluse anche nella [legge europea per la libertà dei media – Proposta di regolamento e raccomandazione](#).

⁸¹ Le raccomandazioni riguardano CZ e FR.

pubblicità statale sia usata come strumento di influenza politica e di leva finanziaria per favorire determinati mezzi di informazione. In diversi Stati membri vi sono stati sviluppi, in linea con le raccomandazioni della relazione 2022, ma permangono difficoltà. In [Austria](#) il parlamento ha adottato una legge che migliora la trasparenza della pubblicità statale, mentre resta irrisolta la questione dell'equità della sua assegnazione. In [Bulgaria](#) è stato istituito un gruppo di esperti incaricato di esaminare la questione, in quanto continua a destare preoccupazione la mancanza di un quadro chiaro per garantire la trasparenza nell'assegnazione della pubblicità statale. In [Lituania](#) una nuova legge impone alle istituzioni e agli organismi pubblici di pubblicare online informazioni sui fondi assegnati alla pubblicità statale.

In altri Stati membri sono necessarie misure per aumentare la trasparenza e l'equità della pubblicità statale. In [Ungheria](#) non sono state adottate né pianificate misure volte a regolamentare, e quindi ad aumentare, l'equità del convogliamento di significativi volumi di pubblicità statale verso i mezzi di informazione. Dall'ultima riforma legislativa del 2021 non sono state adottate in [Croazia](#) misure per rafforzare il quadro della procedura di appalto pubblico per la pubblicità statale sui media locali e regionali⁸².

Un quadro normativo e misure di salvaguardia che garantiscano *l'indipendenza della governance e l'indipendenza editoriale dei media del servizio pubblico* sono fondamentali per evitare ingerenze politiche. I finanziamenti concessi agli organismi di diffusione radiotelevisiva per l'adempimento di tale servizio pubblico sono di competenza di ciascuno Stato membro, purché siano rispettate le norme dell'UE in materia di scambi commerciali e concorrenza⁸³. Tuttavia tutti gli Stati membri hanno concordato una serie di norme e principi guida europei in materia di indipendenza, quadro normativo e politico, finanziamento, nomine, responsabilità, gestione, trasparenza e apertura in questo settore⁸⁴.

In diversi Stati membri sono in corso riforme volte a rafforzare l'indipendenza delle emittenti di servizio pubblico nazionali. In [Lussemburgo](#) la normativa ha sancito una nuova stazione radiofonica di servizio pubblico, rafforzandone l'indipendenza, precisandone la missione e fornendo un quadro finanziario stabile. In [Slovenia](#) è stata adottata una nuova legge per riformare la struttura di governance dei media del servizio pubblico e sono state introdotte garanzie per la loro indipendenza. In [Germania](#) sono state concordate modifiche relative al mandato delle emittenti di servizio pubblico e sono in fase di elaborazione ulteriori modifiche volte a migliorare la conformità e i meccanismi di controllo. L'[Estonia](#) ha aumentato le risorse destinate ai media del servizio pubblico. In [Slovacchia](#) l'indipendenza della governance dei media del servizio pubblico è stata migliorata, ma la sostenibilità del relativo finanziamento resta problematica. In [Cechia](#) si prevede che una legge di recente adozione rafforzi l'indipendenza degli organi di vigilanza dei media del servizio pubblico. [Cipro](#), [Irlanda](#) e [Svezia](#) stanno discutendo riforme. Non sono state invece adottate misure per migliorare l'indipendenza editoriale e della governance dei media del servizio pubblico in [Romania](#), a [Malta](#), in [Polonia](#) e in [Ungheria](#)⁸⁵.

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. La relazione del 2022 conteneva una serie di raccomandazioni in questo settore. Dopo la pubblicazione della

⁸² Le raccomandazioni riguardano BG, HR, CY, HU e AT.

⁸³ Protocollo n. 29 sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁸⁴ Raccomandazione CM/Rec(2012)1 del Consiglio d'Europa sulla governance dei media del servizio pubblico.

⁸⁵ Le raccomandazioni riguardano CZ, CY, HU, MT, PL, RO e SK.

relazione diversi Stati membri hanno proposto o introdotto una normativa o istituito pratiche che dovrebbero agevolare il diritto di accesso alle informazioni pubbliche o che precisano uno o più aspetti di tale diritto. In [Cechia](#) sono state apportate modifiche alla legge che disciplina l'accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche. In [Lituania](#) sono state adottate misure per migliorare l'accesso dei giornalisti alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche. In [Slovacchia](#) la legge sulla libertà di informazione è stata modificata per ampliare l'elenco degli organismi tenuti a dare accesso alle informazioni. In [Spagna](#) il governo lavora a un progetto di legge sull'accesso alle informazioni classificate. In [Ungheria](#) una nuova riforma mira ad agevolare l'accesso alle informazioni pubbliche, anche prevedendo la riscossione di diritti solo in casi eccezionali. Il [Lussemburgo](#) ha adottato misure per ridurre i ritardi nel trattamento delle richieste di divulgazione di documenti ufficiali presentate dai giornalisti, sebbene non sia ancora disponibile una chiara procedura accelerata per i giornalisti. In [Croazia](#) la normativa sull'accesso generale alle informazioni e ai documenti pubblici è stata rivista, anche se in alcuni casi i ritardi continuano a rappresentare un problema nella pratica. La [Germania](#) ha avviato preparativi interni per dare seguito al progetto di istituire per legge il diritto all'informazione della stampa per quanto riguarda le autorità federali.

Alcune questioni evidenziate nella relazione dello scorso anno restano irrisolte in alcuni Stati membri. A [Malta](#), dove i cittadini e i media continuano a scontrarsi ad ostacoli quando chiedono di accedere a informazioni, la revisione della legge sulla libertà di informazione rimane in sospeso. In [Austria](#), sebbene la consultazione sia proseguita, non sono stati compiuti progressi per quanto riguarda le modifiche previste della normativa in materia di libertà di informazione. In [Finlandia](#) è stata presentata una proposta di riforma della legge che precisa le eccezioni all'accesso ai documenti nei procedimenti penali, ma non è ancora stata adottata⁸⁶.

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

Le minacce alla sicurezza fisica, gli attacchi online, le campagne diffamatorie, le minacce legali e la censura compromettono la sicurezza dei giornalisti, sebbene nel 2022 la piattaforma del Consiglio d'Europa abbia registrato una diminuzione (25 %) delle segnalazioni negli Stati membri dell'UE rispetto al 2021⁸⁷. La raccomandazione della Commissione del 2021 sulla sicurezza dei giornalisti⁸⁸ comprende misure riguardanti: indagini e azioni penali efficaci e imparziali sui reati; meccanismi indipendenti di risposta e sostegno; accesso alle sedi e alle informazioni; sicurezza durante le manifestazioni; formazione e sicurezza online; responsabilizzazione digitale. Nei prossimi mesi gli Stati membri dovrebbero riferire in merito alle azioni intraprese per attuare tale raccomandazione⁸⁹.

Diversi Stati membri hanno adottato misure per migliorare la sicurezza dei giornalisti, in linea con le raccomandazioni della relazione del 2022. In [Grecia](#) è stata istituita una task force specializzata, i cui lavori comprendono l'istituzione di un osservatorio per registrare le minacce e gli attacchi contro i giornalisti e di un apposito centro di formazione internazionale per la sicurezza dei giornalisti e dei professionisti dei media. In [Belgio](#) sono state avviate misure quali la formazione dei giornalisti, l'assistenza legale e extralegale ad hoc e una piattaforma per segnalare gli attacchi. In [Svezia](#) il governo ha adottato misure volte ad aumentare la tutela dei

⁸⁶ Le raccomandazioni riguardano BE, DK, DE, EE, ES, LU, MT, AT e FI.

⁸⁷ Segnalazioni registrate dalla piattaforma del Consiglio d'Europa per la promozione della tutela del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e dalla piattaforma per la mappatura della libertà dei media (Mapping Media Freedom). Tra il 2021 e il 2022 la piattaforma per la mappatura della libertà dei media ha registrato una diminuzione del 10 % delle segnalazioni negli Stati membri dell'UE.

⁸⁸ Raccomandazione del 2021 sulla sicurezza dei giornalisti (C(2021) 6650 del 16 settembre 2021).

⁸⁹ Un dialogo strutturato su questo tema è previsto in occasione del Forum europeo dei mezzi di informazione che si terrà a novembre 2023.

giornalisti tramite il diritto penale, in quanto è stato segnalato un numero crescente di casi di incitamento all'odio, minacce e insulti. In [Finlandia](#) il codice penale è stato modificato per far fronte alle minacce online nei confronti delle giornaliste migliorando l'efficacia delle ordinanze restrittive nei confronti degli autori. In [Irlanda](#) il sindacato nazionale dei giornalisti e altre organizzazioni dei media hanno istituito con la polizia nazionale un "gruppo di coinvolgimento dei media" per discutere delle minacce e violenze contro i giornalisti e monitorare la sicurezza, con l'intento di fungere da sistema di denuncia diretta alla polizia. In diversi altri Stati membri le riforme sono ancora in sospeso.

Le azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (Strategic lawsuits against public participation, SLAPP) costituiscono una particolare forma di vessazione nei confronti di giornalisti e attivisti dei diritti impegnati nella partecipazione pubblica su questioni di interesse pubblico. Sono necessarie garanzie efficaci per evitare che tali vessazioni mettano a tacere i giornalisti e abbiano un effetto deterrente sulla libertà dei media e sulla libertà di espressione⁹⁰.

La diffamazione è uno dei motivi più frequenti addotti nelle SLAPP nei confronti dei giornalisti. Per far fronte alla minaccia delle SLAPP e rispondere alle raccomandazioni della relazione del 2022, diversi Stati membri prevedono di introdurre garanzie procedurali specifiche e/o di rivedere le leggi in materia di diffamazione. In [Lituania](#) è stata adottata una normativa volta a consentire l'archiviazione anticipata di tali casi e la revisione della responsabilità penale per diffamazione. In [Italia](#) sono iniziati i lavori per riformare le disposizioni in materia di diffamazione e protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche. In [Slovacchia](#) il parlamento discute un disegno di legge volto a rafforzare la tutela dei giornalisti, anche modificando le disposizioni di diritto penale in materia di diffamazione. Le riforme annunciate sono in sospeso a [Malta](#) e in [Irlanda](#)⁹¹.

2.4 Altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri

Un sistema di bilanciamento dei poteri a livello istituzionale ben funzionante garantisce che il potere esercitato da un'autorità statale sia soggetto al controllo delle altre. Sebbene i modelli nazionali possano variare da uno Stato membro all'altro in base alle diverse tradizioni costituzionali, per garantire il rispetto dello Stato di diritto e delle norme democratiche occorre che tutti siano inseriti in un siffatto sistema. Parte importante del sistema di bilanciamento dei poteri è un ruolo forte delle istituzioni e delle organizzazioni che apportano una visione indipendente. Il 1° giugno 2023 è entrata in vigore in [Polonia](#) una legge che conferisce a un comitato amministrativo il potere di valutare e decidere l'eventuale interdizione della persona, per un periodo massimo di 10 anni, da pubblici uffici che comportano la gestione di fondi pubblici, facendo temere che possa essere sfruttata per precludere a determinate persone la candidatura a incarichi pubblici. Sono all'esame alcune modifiche⁹².

⁹⁰ La raccomandazione della Commissione del 2022 sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi (C (2022) 2428 del 27 aprile 2022) comprende misure relative ai quadri applicabili, tra cui la diffamazione, la formazione, la sensibilizzazione, i meccanismi di sostegno, la raccolta di dati, la comunicazione e il monitoraggio. Entro la fine del 2023 gli Stati membri dovrebbero trasmettere alla Commissione una relazione sull'attuazione di questa raccomandazione.

⁹¹ Le raccomandazioni riguardano HR, EL, IE, IT, MT, SI e SK.

⁹² Dichiarazione della Commissione europea, del 30 maggio 2023, sulla legge polacca che istituisce un comitato di Stato per l'esame dell'influenza russa sulla sicurezza interna. Il 2 giugno 2023 il Presidente della Repubblica ha presentato modifiche della legge, attualmente all'esame del Senato.

Inclusività, qualità e trasparenza del processo legislativo

In linea con la tendenza rilevata nelle precedenti edizioni della relazione sullo Stato di diritto e nelle raccomandazioni contenute nella relazione del 2022, in diversi Stati membri si continua a lavorare per migliorare la qualità del processo legislativo e garantire un adeguato coinvolgimento dei portatori di interessi e della società civile. In [Estonia](#) è in fase di lancio una nuova piattaforma digitale per migliorare ulteriormente il processo di promulgazione delle leggi, cui seguiranno funzionalità aggiuntive per una migliore inclusione dei portatori di interessi. In [Lussemburgo](#) è stata adottata una riforma costituzionale che introduce la possibilità di iniziative legislative da parte dei cittadini. In [Portogallo](#) le norme in materia di valutazione d'impatto sono state modificate per migliorare ulteriormente la qualità della normativa e aumentare la trasparenza della procedura legislativa. In [Lettonia](#) sono state adottate misure per aumentare la partecipazione della società civile al processo decisionale a livello locale, attraverso una nuova legge sul governo locale. In [Romania](#) nuovi strumenti mirano a migliorare la trasparenza e la qualità del processo decisionale e della normativa. In [Danimarca](#) il governo si è impegnato a dare seguito a un accordo politico volto a rafforzare il controllo del governo da parte del parlamento.

Alcuni Stati membri hanno introdotto in questo settore misure che sono ancora in fase iniziale o non hanno ancora prodotto i risultati attesi. In [Ungheria](#), dalle modifiche delle norme sulle consultazioni pubbliche è atteso un miglioramento del processo legislativo, ma il loro impatto pratico non è ancora stato valutato. A [Cipro](#) la creazione di una piattaforma elettronica per le consultazioni pubbliche mira ad aumentare l'accessibilità e la trasparenza nel processo legislativo, sebbene siano necessarie ulteriori misure per garantire la consultazione effettiva e tempestiva dei portatori di interessi. In [Bulgaria](#) persistono preoccupazioni in merito al processo legislativo per quanto riguarda l'attuazione pratica delle nuove norme procedurali.

La partecipazione inclusiva dei portatori di interessi basata su norme formali contribuisce a migliorare la trasparenza della procedura legislativa e la qualità dei relativi risultati. In diversi Stati membri restano problematiche la mancanza di quadri formali per la consultazione dei portatori di interessi, in alternativa, l'applicazione insufficiente di tali quadri nella pratica. [Malta](#) non dispone di un processo formalizzato per la partecipazione pubblica al processo legislativo, mentre in [Grecia](#) il tempo assegnato alle consultazioni pubbliche non sempre risulta sufficiente. In altri Stati membri sono state espresse preoccupazioni in merito alle pratiche legislative. In [Spagna](#), sebbene vengano garantite a salvaguardia della consultazione pubblica sulle proposte legislative elaborate dal governo, vi sono preoccupazioni in merito a talune pratiche parlamentari che possono avere un impatto sulla qualità della normativa. In [Slovacchia](#) il livello di coinvolgimento dei portatori di interessi nel processo legislativo resta problematico, soprattutto in relazione al ricorso a procedure accelerate e a proposte parlamentari. In [Polonia](#) permane la pratica di adottare leggi attraverso procedure che richiedono solo una consultazione limitata. Nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, la Polonia si è impegnata a modificare il regolamento del Sejm, del Senato e del Consiglio dei ministri per migliorare il ricorso alle consultazioni pubbliche e alle valutazioni d'impatto nel processo legislativo. In [Romania](#) c'è ancora margine di perfezionamento per garantire un'efficace consultazione pubblica e il governo si è impegnato a migliorare il processo. In [Lussemburgo](#) il processo legislativo non è migliorato in termini di apertura delle consultazioni pubbliche⁹³.

Sviluppi significativi riguardo alle Corti supreme e costituzionali in relazione al bilanciamento dei poteri

⁹³ Le raccomandazioni riguardano EL, CY, LU, MT, PT, RO e SK.

La giustizia costituzionale è una componente fondamentale del bilanciamento dei poteri nelle democrazie costituzionali. 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. Pertanto, mentre la loro istituzione, la loro composizione e il loro funzionamento sono di competenza degli Stati membri, nell'esercizio di tale competenza gli Stati membri sono tenuti a rispettare gli obblighi che derivano loro dal diritto dell'Unione, in particolare i valori su cui si fonda l'UE⁹⁴. In [Polonia](#) gravi preoccupazioni in merito al Tribunale costituzionale hanno indotto la Commissione a deferire la Polonia alla Corte di giustizia per violazioni del diritto dell'UE da parte di tale Tribunale e nella relativa giurisprudenza⁹⁵.

In altri Stati membri si rilevano sviluppi d'interesse. Dal luglio 2023 [Cipro](#) dispone di una nuova Suprema Corte costituzionale, competente a valutare la costituzionalità delle leggi nel contesto di specifiche cause ad essa sottoposte. Dopo i ritardi accumulati, in [Portogallo](#) e in [Spagna](#) sono stati nominati nuovi giudici alle rispettive corti costituzionali. In [Ungheria](#) la Corte costituzionale non può più essere adita dalle autorità pubbliche, ma può ancora riesaminare le decisioni definitive degli organi giurisdizionali ordinari.

In alcuni Stati membri, le corti costituzionali hanno adottato decisioni importanti in merito all'organizzazione del sistema giudiziario nazionale. In [Lituania](#) la Corte costituzionale ha precisato i principi relativi alla destituzione dei giudici degli organi giurisdizionali di grado superiore, ribadendo il ruolo del consiglio di giustizia. In [Portogallo](#) la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi in merito all'effetto prodotto dal progetto di legge sulle associazioni professionali sull'indipendenza degli avvocati, che ha ritenuto compatibile con la Costituzione.

Questioni di Stato di diritto riguardanti la dichiarazione dello stato di emergenza

Sebbene le misure di emergenza adottate nel contesto della pandemia di COVID-19 siano state gradualmente revocate, in alcuni Stati membri, come il [Belgio](#) e la [Lituania](#), la corte costituzionale continua a essere chiamata a verificare se le misure intraprese rispettassero le norme costituzionali. In alcuni Stati membri è proseguita l'elaborazione degli insegnamenti tratti dal ricorso allo stato di emergenza durante la pandemia di COVID-19, ai fini dell'avvio di riforme. In [Portogallo](#) è in discussione una nuova base giuridica per le misure di emergenza, anche nel contesto della revisione costituzionale in corso. In [Finlandia](#) è stata adottata una modifica della legge sui poteri di emergenza, che prevede la dichiarazione dello stato di emergenza anche in caso di gravi minacce ibride.

Il ricorso ai poteri di emergenza è proseguito anche in relazione ad altre crisi, dando adito a preoccupazioni in alcuni casi. In [Lettonia](#) è stato mantenuto lo stato di emergenza che limita l'accesso alla frontiera tra Lettonia e Bielorussia, anche per i media e le organizzazioni della società civile. In [Ungheria](#), dal 2020 il governo ha continuato a usare ampiamente i suoi poteri di emergenza, compromettendo la certezza del diritto e penalizzando le attività e la stabilità delle imprese nel mercato unico.

Ruolo del difensore civico, delle istituzioni nazionali per i diritti umani, degli organismi per la parità e di altre autorità indipendenti quali elementi fondamentali del sistema di bilanciamento dei poteri

⁹⁴ Corte di giustizia, sentenza del 22 febbraio 2022, *RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*, C-430/21, EU:C:2022:99, punto 38.

⁹⁵ Cfr. [comunicato stampa](#).

Le istituzioni nazionali per i diritti umani (National Human Rights Institutions, NHRI)⁹⁶, i difensori civili⁹⁷, gli organismi per la parità⁹⁸ e altre autorità indipendenti svolgono un ruolo importante nei sistemi nazionali di bilanciamento dei poteri. In alcuni Stati membri lo status di tali organismi è stato rafforzato ulteriormente e ne è stata evidenziata l'importanza nelle situazioni sensibili. A [Cipro](#), a seguito del rafforzamento del quadro normativo il difensore civico è stato trasformato in una NHRI con status A. In [Slovacchia](#), dopo un periodo prolungato in cui il posto è rimasto vacante, si è insediato un nuovo difensore civico ed è stata adottata una modifica costituzionale per evitare il ripetersi di siffatta situazione in futuro. In [Lussemburgo](#) il difensore civico è stato inserito nella costituzione a seguito dell'adozione di una riforma costituzionale. In [Portogallo](#) la riorganizzazione dell'ufficio del difensore civico ha consentito una gestione più efficace del carico di lavoro e una maggiore attenzione ai settori prioritari, ed è stata valutata positivamente. In [Polonia](#) sono stati compiuti alcuni progressi per migliorare il quadro in cui opera il difensore civico in termini di finanziamento. In [Slovenia](#) sono state introdotte garanzie legislative per l'autonomia di bilancio degli organismi indipendenti.

In altri Stati membri, tuttavia, le NHRI continuano a scontrarsi a ostacoli. In [Lituania](#) permangono preoccupazioni in merito all'adeguatezza delle risorse umane e finanziarie assegnate all'Ufficio dei difensori civili parlamentari. In [Ungheria](#) persistono preoccupazioni per quanto riguarda l'indipendenza e l'efficacia dell'operato del commissario per i diritti fondamentali. In [Croazia](#), sebbene il seguito dato alle raccomandazioni del difensore civico del popolo sia migliorato, permangono difficoltà nell'accesso alle informazioni⁹⁹.

Nei quattro Stati membri che finora non hanno istituito una NHRI in linea con i principi di Parigi delle Nazioni Unite, sono stati compiuti progressi di livello diverso e le raccomandazioni contenute nella relazione del 2022 sono state attuate solo in parte. In [Italia](#) sono stati presentati progetti di legge per l'istituzione di una NHRI mediante il conferimento di ulteriori poteri al Garante per la protezione dei dati personali e proponendo di creare un soggetto distinto tramite una modifica costituzionale. In [Cechia](#) è in preparazione una modifica volta a conferire al difensore civico l'autorità di NHRI. Tuttavia non vi sono stati progressi né a [Malta](#), per quanto riguarda l'istituzione di una NHRI, né in [Romania](#), per quanto riguarda l'accreditamento della NHRI esistente¹⁰⁰.

I ritardi delle nomine a varie autorità indipendenti si sono rivelati problematici in diversi Stati membri, tra cui [Bulgaria](#), [Spagna](#) e [Austria](#). In [Polonia](#) non sono state adottate misure per dare più sistematicamente seguito alle conclusioni dell'istituto supremo per la revisione contabile e provvedere celermente alla nomina dei membri del suo collegio, mettendo a rischio l'efficace funzionamento di detto istituto¹⁰¹.

Attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo

Inclusa nella relazione sullo Stato di diritto per la prima volta l'anno scorso, la casistica dell'attuazione delle principali sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) costituisce un indicatore importante per il funzionamento dello Stato di diritto in un paese.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Principi della Commissione di Venezia per i difensori civili.

⁹⁸ COM(2022) 688 final e COM(2022) 689 final.

⁹⁹ Le raccomandazioni riguardano HR, LT e PL.

¹⁰⁰ Le raccomandazioni riguardano CZ, IT, MT e RO.

¹⁰¹ Una raccomandazione riguarda PL.

I capitoli sui singoli paesi includono pertanto ancora una volta indicatori sistematici sull'attuazione delle principali sentenze della CEDU da parte di tutti gli Stati membri, e mostrano anche la variazione rispetto allo scorso anno¹⁰². I risultati continuano a differire da uno Stato membro all'altro. Nel complesso non è stato eseguito circa il 40 % delle principali sentenze che riguardano Stati membri dell'UE emesse dalla CEDU negli ultimi dieci anni¹⁰³, dato simile a quello dello scorso anno.

Quadro favorevole alla società civile

Le organizzazioni della società civile (OSC) e i difensori dei diritti umani sono essenziali per dare vita e proteggere i valori e i diritti sanciti dal trattato sull'Unione europea e dalla Carta dei diritti fondamentali. Riconoscendo il ruolo essenziale svolto dalle organizzazioni della società civile nella promozione dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti fondamentali sul campo, la Commissione ha dedicato al tema dello spazio civico la relazione annuale 2022 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali¹⁰⁴.

Nella maggior parte degli Stati membri il contesto è favorevole e propizio alla società civile, il cui spazio continua a essere considerato "aperto"¹⁰⁵, con ulteriori iniziative in corso volte a migliorare la situazione. A [Malta](#) prosegue la mappatura del settore del volontariato, volta a istituire un quadro normativo favorevole per lo spazio della società civile. In [Irlanda](#) sono in corso lavori per superare gli ostacoli giuridici al finanziamento delle organizzazioni della società civile. In [Bulgaria](#) il consiglio per lo sviluppo della società civile è entrato in funzione e sta lavorando ad un meccanismo di finanziamento nazionale per il settore. In [Lituania](#), sempre più le organizzazioni non governative sono riconosciute come partner nei processi decisionali. In [Germania](#) il governo intende presentare una proposta legislativa volta a chiarire la condizione di esenzione fiscale delle organizzazioni senza scopo di lucro, sebbene non siano ancora state adottate misure concrete. In [Svezia](#) resta da verificare l'effetto sull'impegno della società civile prodotto dalle riforme del quadro giuridico del finanziamento e funzionamento delle organizzazioni della società civile.

Come già segnalato nelle relazioni precedenti, le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti umani hanno sì sono tuttavia sempre più spesso di fronte a sfide legate alla riduzione dello spazio civico; alcune delle raccomandazioni contenute nella relazione del 2022 sono state attuate solo in parte. A [Cipro](#) le OSC incontrano difficoltà a causa degli oneri finanziari e amministrativi. In [Grecia](#) la situazione della società civile solleva preoccupazioni, in particolare riguardo alle organizzazioni che operano in settori specifici. In [Spagna](#) non hanno avuto esito positivo i negoziati in parlamento sulle modifiche della legge sulla sicurezza dei cittadini che avrebbero potuto risolvere le preoccupazioni circa i suoi effetti sullo spazio civico. In [Italia](#) sono state migliorate le norme sulle agevolazioni fiscali e finanziarie per le OSC, ma alcuni decreti di recente adozione potrebbero incidere negativamente sul loro lavoro. In [Francia](#), sebbene il contesto finanziario per le OSC rimanga favorevole, i portatori di interessi esprimono preoccupazioni in merito all'attuazione della normativa che subordina l'accesso ai finanziamenti pubblici al rispetto dei valori fondamentali della Repubblica francese.

¹⁰² L'adozione delle misure necessarie per l'esecuzione di una sentenza della CEDU spetta al comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

¹⁰³ https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_it.

¹⁰⁴ COM(2022) 716 final.

¹⁰⁵ Secondo la valutazione assegnata dall'organizzazione non governativa CIVICUS. La classifica è effettuata in base a una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso. Rispetto al 2022, uno Stato membro è stato declassato da "ristretto" a "ostruito".

In alcuni Stati membri la società civile continua a trovarsi di fronte a gravi difficoltà o a restrizioni sistematiche dello spazio operativo. In [Ungheria](#) gli ostacoli continuano a penalizzare le OSC, che rimangono sotto pressione. Permangono preoccupazioni circa il ruolo dello Stato nel finanziamento della società civile. In [Polonia](#) non sono stati compiuti progressi per migliorare lo spazio civico e i portatori di interessi hanno espresso preoccupazione per i continui attacchi alle ONG da parte di rappresentanti delle autorità pubbliche, in particolare le organizzazioni coinvolte nella prestazione di aiuti umanitari alla frontiera tra Polonia e Bielorussia, gli attivisti per l'aborto e i rappresentanti della comunità LGBTIQ¹⁰⁶.

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

Anche laddove l'uso di software spia riguardi la sicurezza nazionale, si ravvisa la necessità di un bilanciamento dei poteri a livello nazionale per assicurare la presenza di garanzie. I 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 equo processo dovrebbero essere rispettati in linea con il diritto dell'UE, compresa la Carta dei diritti fondamentali.

Sulla base della relazione dell'anno scorso, nel 2023 sono stati rilevati nuovi sviluppi relativi al presunto uso illecito in diversi Stati membri di software spia (come "Pegasus" e software spia di sorveglianza equivalenti) contro giornalisti, avvocati, politici nazionali, deputati al Parlamento europeo e cittadini. Sebbene la competenza di garantire la sicurezza nazionale spetti agli Stati membri, questi devono applicare in tale ambito il diritto dell'Unione, compresa la giurisprudenza della Corte di giustizia. Lo Stato di diritto impone di sottoporre il ricorso a siffatti strumenti da parte dei servizi di sicurezza degli Stati membri a un controllo sufficiente e di garantire che avvenga nel pieno rispetto del diritto dell'UE, compresi diritti fondamentali quali la protezione dei dati personali e la libertà di espressione così come l'incolumità dei giornalisti. In [Grecia](#) la questione della sorveglianza mediante intercettazioni telefoniche e software spia è oggetto di indagini all'interno del parlamento nazionale e da parte di autorità giudiziarie e indipendenti. In [Ungheria](#) l'attivazione di software spia nei confronti di alcuni giornalisti investigativi e professionisti dei media resta molto preoccupante e ulteriori preoccupazioni sono state espresse a causa dell'assenza di un controllo efficace per quanto riguarda il ricorso a misure di sorveglianza segreta al di fuori dei procedimenti penali. In [Polonia](#) è stato rilevato un nuovo caso di uso del software Pegasus; il difensore civico e il presidente dell'istituto supremo per la revisione contabile hanno espresso preoccupazione al riguardo.

3. SVILUPPI E INIZIATIVE A LIVELLO EUROPEO IN MATERIA DI STATO DI DIRITTO

3.1 Dialogo e seguito dato alla relazione sullo Stato di diritto

Dialogo interistituzionale

Il Consiglio ha mantenuto il dialogo annuale sullo Stato di diritto sulla base della relazione sullo Stato di diritto. La discussione orizzontale sugli sviluppi generali dello Stato di diritto si è svolta nel settembre 2022 in sede di Consiglio "Affari generali", cui sono seguite discussioni specifiche per paese nel dicembre 2022¹⁰⁷ e nel marzo 2023¹⁰⁸. Il primo ciclo completo delle

¹⁰⁶ Le raccomandazioni riguardano DE, IE, EL, HU, PL e SE.

¹⁰⁷ La discussione si è concentrata sui principali sviluppi in Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Svezia.

¹⁰⁸ La discussione si è concentrata sui principali sviluppi in Slovacchia, Finlandia, Belgio, Bulgaria e Cechia.

discussioni specifiche per paese dei 27 Stati membri si è pertanto concluso durante la presidenza svedese, con contestuale avvio di un secondo ciclo. Il processo in sede di Consiglio sarà oggetto di una valutazione durante il secondo semestre del 2023, come indicato nelle conclusioni della presidenza finlandese del 2019¹⁰⁹.

Così come negli anni precedenti, il Consiglio "Giustizia" ha tenuto dibattiti specifici su temi connessi allo Stato di diritto, con uno scambio di opinioni tra i ministri sulla formazione giudiziaria e sul relativo effetto sull'accesso alla giustizia, a ottobre 2022, e sugli ostacoli all'accesso alla giustizia, a marzo 2023. Gli Stati membri hanno sottolineato l'utilità del dialogo per condividere esperienze e migliori pratiche in modo aperto e trasparente.

Lo Stato di diritto ha continuato ad essere una priorità per il Parlamento europeo. Nella risoluzione sulla relazione sullo Stato di diritto 2022, adottata il 30 marzo 2023¹¹⁰, il Parlamento europeo ha accolto con favore l'inclusione di raccomandazioni, sottolineando nel contempo la necessità di un effettivo seguito. La risoluzione ha inoltre accolto con favore l'aggiunta di nuovi temi e ha elogiato la Commissione per gli sforzi compiuti per dialogare con i portatori di interessi nazionali. Il Parlamento ha ribadito alla Commissione la richiesta di coinvolgere la società civile in modo coerente e significativo.

Il gruppo di monitoraggio della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha continuato a organizzare missioni di monitoraggio negli Stati membri¹¹¹. Nel complesso il gruppo di monitoraggio ha visitato Spagna, Slovenia, Bulgaria, Francia, Grecia, Malta e Slovacchia e ha tenuto discussioni per dare seguito alle relative risultanze. Ha inoltre organizzato una serie di dibattiti tematici, ad esempio relativi ai traguardi per lo Stato di diritto nell'ambito dei piani per la ripresa e la resilienza e all'applicazione del meccanismo del regime generale di condizionalità dello Stato di diritto e di altri strumenti di bilancio per salvaguardare il rispetto dei valori dell'UE.

Anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE), attraverso il gruppo ad hoc Diritti fondamentali e Stato di diritto, e il Comitato delle regioni, attraverso la commissione Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni, hanno proseguito il dibattito sullo Stato di diritto a livello di UE. A settembre 2022 il CESE ha organizzato un convegno sulla relazione sullo Stato di diritto 2022.

Dialogo con gli Stati membri

La Commissione ha mantenuto attivo il dialogo a livello nazionale negli Stati membri. Ha invitato gli Stati membri interessati a organizzare riunioni tecniche di follow-up per discutere le raccomandazioni incluse per la prima volta nella relazione del 2022. Diversi Stati membri hanno risposto positivamente e hanno avviato un dialogo tecnico. Si tengono riunioni bilaterali periodiche a livello politico e i commissari hanno continuato a discutere la relazione sullo Stato di diritto con i rappresentanti dei parlamenti nazionali, la cui funzione di legislatori e di controllo sull'esecutivo ne denota il ruolo particolarmente importante svolto nel preservare lo Stato di diritto.

La rete dei punti di contatto per lo Stato di diritto istituita nel 2020 anteriormente alla prima relazione continua a rappresentare un canale aperto di discussione regolare tra la Commissione

¹⁰⁹ Conclusioni della presidenza – Valutazione del dialogo annuale sullo Stato di diritto, 19 novembre 2019.

¹¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 30 marzo 2023 sulla relazione sullo Stato di diritto 2022 della Commissione (P9_TA(2023)0094).

¹¹¹ <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe-democracy-rule-of-law-and-fundament/product-details/20190103CDT02662>.

e gli Stati membri, che si riunisce periodicamente¹¹². La rete svolge un ruolo attivo nel ciclo annuale della relazione sullo Stato di diritto e nello scambio di buone pratiche, anche con il contributo di altre organizzazioni internazionali.

Dialogo con le organizzazioni della società civile e sostegno alle organizzazioni della società civile

La società civile continua a essere un partner fondamentale nella preparazione della relazione annuale sullo Stato di diritto. La Commissione continua a ricevere un gran numero di contributi scritti dalle OSC, che invita a partecipare alle riunioni nell'ambito delle visite nei paesi. Inoltre la Commissione ha organizzato riunioni trasversali con una serie di reti civiche fondamentali. Tali reti hanno peraltro formulato raccomandazioni preziose sul processo di elaborazione della relazione sullo Stato di diritto¹¹³. La Commissione ha risposto estendendo ulteriormente la durata del periodo di consultazione dei portatori di interessi e aumentando la trasparenza con la pubblicazione anticipata, sul suo sito internet, di informazioni sulla procedura e sulle date di visita nel paese¹¹⁴.

Dopo l'adozione della relazione sullo Stato di diritto 2022, la Commissione, insieme all'Agenzia per i diritti fondamentali e ai portatori di interessi nazionali, ha organizzato i primi "dialoghi nazionali sullo Stato di diritto"¹¹⁵. L'obiettivo è incoraggiare i dibattiti a livello nazionale sulla base della relazione sullo Stato di diritto. Le rappresentanze della Commissione negli Stati membri in questione hanno riunito i portatori di interessi e le autorità nazionali in una tavola rotonda, adattando al contesto nazionale la scelta dei temi. La Commissione intende coinvolgere altri Stati membri nei dialoghi nazionali sullo Stato di diritto a seguito dell'adozione della presente relazione.

La Commissione continuerà a esaminare le modalità per aumentare ulteriormente il coinvolgimento delle OSC, delle reti professionali e di altri portatori di interessi nel ciclo dello Stato di diritto. Dando seguito alla Conferenza sul futuro dell'Europa e agli inviti del Parlamento europeo, la valutazione degli sviluppi relativi al quadro per la società civile è stata approfondita in tutte le successive edizioni della relazione. La relazione di quest'anno affronta questioni relative ai finanziamenti, al quadro giuridico, alla partecipazione della società civile alla definizione delle politiche e a un ambiente operativo libero e sicuro per la società civile.

Con il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori, la Commissione continua a sostenere le organizzazioni della società civile, in particolare quelle piccole e locali che sono soggette a vincoli particolari. Quasi un terzo del bilancio a disposizione del programma (che ammonta a 1,55 miliardi di EUR) è riservato specificamente alle organizzazioni della società civile, di cui almeno il 40 % è destinato al livello locale e regionale. Oltre al finanziamento di progetti specifici, sono previste sovvenzioni per sostenere il potenziamento delle capacità e lo sviluppo delle organizzazioni della società civile.

3.2 Azione dell'UE a sostegno dello Stato di diritto

Nuove iniziative per combattere la corruzione, costruire una cultura dell'integrità, sostenere la libertà dei media e difendere la democrazia

¹¹² Ulteriori informazioni sulla rete sono disponibili sul sito Internet della Commissione: [Network of national contact points on the rule of law \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/justice/eu-law-2023-report-statement)

¹¹³ Cfr. <https://epd.eu/wp-content/uploads/2023/02/rule-of-law-2023-report-statement.pdf>.

¹¹⁴ [Relazione sullo Stato di diritto 2023 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/justice/eu-law-2023-report-statement).

¹¹⁵ In Belgio, Germania e Croazia.

Le problematiche individuate nelle precedenti relazioni sullo Stato di diritto hanno portato a diverse nuove iniziative dell'UE. Tali iniziative elevano gli standard e contribuiscono a promuovere e tutelare lo Stato di diritto nell'UE.

In un pacchetto di misure adottato il 3 maggio 2023¹¹⁶ la Commissione ha agito in modo deciso per rafforzare il quadro giuridico e istituzionale nella lotta contro la corruzione. Una nuova proposta mira a rafforzare le norme che configurano la corruzione come reato e ad armonizzare le sanzioni in tutta l'UE. Un'altra proposta dell'alto rappresentante, sostenuta dalla Commissione, creerebbe nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) un apposito regime di sanzioni per colpire i gravi atti di corruzione in tutto il mondo. Queste nuove misure pongono un forte accento sulla prevenzione e sulla creazione di una cultura dell'integrità. Nell'ambito delle istituzioni dell'UE, le misure sono state integrate nel giugno 2023, quando la Commissione ha proposto un accordo comune sulla costituzione di un organismo etico interistituzionale, finalizzato a diffondere la fiducia nell'UE e nelle sue istituzioni per quanto riguarda l'etica, la trasparenza e l'integrità, e ha adottato misure per aumentare ulteriormente la trasparenza. L'organismo fisserà norme rigorose comuni a tutte le istituzioni dell'UE¹¹⁷.

La protezione della libertà e del pluralismo dei media nell'UE rimane una priorità fondamentale¹¹⁸. A settembre 2022 la Commissione ha intrapreso un nuovo percorso, proponendo una normativa che stabilisce garanzie comuni dell'UE per la libertà e il pluralismo dei media. La proposta di legge europea per la libertà dei media¹¹⁹ comprende una serie di norme finalizzate a tutelare il pluralismo e l'indipendenza dei media nell'UE, garanzie contro le ingerenze politiche nelle decisioni editoriali e norme specifiche contrarie all'impiego di software spia nei confronti dei giornalisti. Pone l'accento sull'indipendenza e sul finanziamento stabile dei media del servizio pubblico così come sulla trasparenza della proprietà dei media e della distribuzione della pubblicità statale. Richiede inoltre misure finalizzate alla tutela dell'indipendenza dei direttori responsabili e alla divulgazione dei conflitti di interesse.

Il Parlamento europeo ha aperto un importante filone di attività relativo ai software spia con una commissione d'inchiesta incaricata di indagare sull'uso di Pegasus e di software spia di sorveglianza equivalenti (commissione PEGA). La relazione finale, adottata nel maggio 2023¹²⁰, contiene una forte condanna dell'uso illecito dei software spia. Le raccomandazioni formulate hanno invitato gli Stati membri a sciogliere le preoccupazioni relative al presunto uso illecito di software spia. Inoltre le raccomandazioni in essa contenute auspicano un intervento a livello dell'UE, con proposte relative alla vendita e all'uso condizionati di software spia nell'UE, alla revoca delle licenze di esportazione non conformi alla normativa dell'UE e a

¹¹⁶ Comunicazione congiunta sulla lotta contro la corruzione, JOIN(2023) 12 final, del 3 maggio 2023 e proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione, COM(2023) 234 final, del 3 maggio 2023.

¹¹⁷ Proposta relativa un organismo etico interistituzionale, COM(2023) 311 final, dell'8 giugno 2023.

¹¹⁸ 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 e COM(2022) 177, del 27 aprile 2022).

¹¹⁹ Proposta di regolamento che istituisce un quadro comune per i servizi di media nel mercato interno (legge europea per la libertà dei media), COM(2022) 457, del 16 settembre 2022.

¹²⁰ Relazione dell'indagine sulle denunce di infrazione e di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione per quanto riguarda l'uso di Pegasus e di spyware di sorveglianza equivalenti ([2022/2077\(INI\)](#)).

norme comuni dell'UE per regolamentare l'uso di software spia¹²¹. La Commissione valuta ora attentamente la posizione finale e le raccomandazioni del Parlamento europeo.

Per affrontare le questioni e superare le sfide che incombono su molti organismi per la parità e rafforzarne il ruolo e l'indipendenza in tutti gli Stati membri, nel dicembre 2022 la Commissione europea ha adottato due proposte legislative che fissano le norme atte ad assicurare l'efficacia di funzionamento degli organismi per la parità¹²².

Salvaguardia dello Stato di diritto con tutti gli strumenti disponibili

La relazione annuale sullo Stato di diritto integra una serie di altri meccanismi e strumenti a livello di UE, ciascuno con il proprio scopo.

La Corte di giustizia ha proseguito il consolidamento giurisprudenziale in materia di Stato di diritto e ha esaminato le procedure di infrazione di cui la Commissione l'ha adita e le domande di pronuncia pregiudiziale presentate dagli organi giurisdizionali nazionali. In una causa recente la Corte di giustizia ha affermato che l'organo responsabile dei procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici deve essere indipendente e imparziale e le norme che disciplinano il controllo dell'operato del suo direttore devono essere concepite in modo da fugare qualsiasi legittimo dubbio¹²³. Da ultimo, il 5 giugno 2023 la Corte di giustizia ha ulteriormente precisato i requisiti dell'UE in materia di indipendenza della magistratura, affermando che tutte le disposizioni contestate della legge adottata dal parlamento polacco nel dicembre 2019 violano il diritto dell'UE, in particolare i principi di indipendenza della magistratura e di tutela giurisdizionale effettiva¹²⁴.

La Commissione ha continuato a esercitare il ruolo di custode dei trattati dell'Unione portando avanti procedure di infrazione per trattare violazioni specifiche dello Stato di diritto¹²⁵. 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 pertanto l'applicazione e l'attuazione del diritto dell'UE e il rispetto dello Stato di diritto sono fondamentali¹²⁶.

Prosegue nei confronti di Polonia¹²⁷ e Ungheria¹²⁸ la procedura per la difesa dei valori comuni dell'UE di cui all'articolo 7 TUE, che consente al Consiglio di constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori dell'Unione e di agire di conseguenza. Il Consiglio ha ascoltato la Polonia a maggio 2023 e l'Ungheria a novembre 2022 e maggio 2023.

Il rispetto dello Stato di diritto rimane un presupposto fondamentale per la corretta gestione dei fondi dell'UE. Dal 1° gennaio 2021 il regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (regolamento sulla condizionalità) tutela la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'UE dalle violazioni dei principi dello Stato di

¹²¹ Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo a seguito dell'indagine sulle denunce di infrazione e di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione per quanto riguarda l'uso di Pegasus e di spyware di sorveglianza equivalenti, PEGA/9/11041/2023/2500(RSP).

¹²² COM/2022/688 final e COM/2022/689 final.

¹²³ Corte di giustizia, sentenza dell'11 maggio 2023, *Inspectia Judiciară*, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391.

¹²⁴ Corte di giustizia, sentenza del 5 giugno 2023, *Commissione/Polonia*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

¹²⁵ In particolare il 15 febbraio 2023 la Commissione ha deciso di deferire la Polonia alla Corte di giustizia per violazioni del diritto dell'Unione, a causa di gravi preoccupazioni riguardo al Tribunale costituzionale polacco e alla sua recente giurisprudenza che contestava la supremazia del diritto dell'UE.

¹²⁶ COM(2022) 518 final.

¹²⁷ La procedura è stata avviata dalla Commissione nel 2017.

¹²⁸ La procedura è stata avviata dal Parlamento europeo nel 2018.

diritto. A seguito della procedura avviata dalla Commissione¹²⁹, il 15 dicembre 2022 il Consiglio ha adottato una decisione di esecuzione¹³⁰ relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria¹³¹.

Alcune questioni relative allo Stato di diritto, in particolare per quanto riguarda l'efficacia dei sistemi giudiziari, la lotta contro la corruzione, l'accesso alle informazioni e la qualità e l'inclusività del processo legislativo, rientrano altresì nell'ambito del semestre europeo laddove siano di rilevanza macroeconomica e abbiano un impatto sul contesto imprenditoriale, sugli investimenti, sulla crescita e sull'occupazione. Per dare seguito a una serie di raccomandazioni specifiche per paese relative allo Stato di diritto formulate nell'ambito del semestre europeo mediante riforme e misure di investimento concrete, la Commissione ha concordato con vari Stati membri di includere traguardi e obiettivi concreti nei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza. In seguito sono stati approvati ufficialmente dal Consiglio e sono ora in fase di graduale attuazione.

Nel pacchetto di primavera del semestre europeo 2023 la Commissione ha proposto al Consiglio ulteriori raccomandazioni in materia di Stato di diritto per due Stati membri¹³². La Commissione fornisce inoltre sostegno tecnico agli Stati membri, in particolare attraverso lo strumento di sostegno tecnico, per migliorare l'efficienza e la qualità della pubblica amministrazione e della giustizia e per affrontare determinate questioni, tra cui la corruzione. Continua a promuovere la riforma dell'ordinamento giudiziario attraverso il quadro di valutazione UE della giustizia. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2023¹³³ comprende diversi nuovi indicatori, ad esempio per quanto riguarda gli organismi coinvolti nella lotta contro la corruzione o la nomina dei procuratori generali e dei presidenti delle Corti supreme. Per la prima volta comprende dati provenienti da indagini condotte sulla percezione tra le imprese dell'efficacia della protezione degli investimenti nei diversi Stati membri¹³⁴. Il semestre europeo e il quadro di valutazione della giustizia sono complementari alla relazione sullo Stato di diritto e, se del caso, la alimentano.

Nel 2007 è stato istituito il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) per valutare i progressi compiuti in Bulgaria e Romania nella riforma giudiziaria, nella lotta contro la corruzione e (per la Bulgaria) nella lotta contro la criminalità organizzata. La cooperazione e le relazioni della Commissione nell'ambito dell'MCV sono state fondamentali dopo l'adesione all'UE per promuovere le riforme in questi settori in Bulgaria e Romania.

Le relazioni della Commissione hanno concluso che entrambi gli Stati membri hanno rispettato in modo soddisfacente gli obblighi stabiliti dall'MCV al momento dell'adesione¹³⁵. Anche le residue misure finali sono ormai state adottate e la Commissione sta avviando le fasi finali in vista della chiusura definitiva dell'MCV per i due Stati membri.

¹²⁹ 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.

¹³⁰ Decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio, del 15 dicembre 2022, relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria (GU L 325 del 20.12.2022, pagg. 94-109).

¹³¹ A norma del regolamento sulla condizionalità, l'Ungheria può presentare ulteriori proposte correttive mediante notifica scritta. Su tale base, se ritiene che le questioni siano state risolte in tutto o in parte, la Commissione presenta al Consiglio una proposta di decisione di esecuzione per adeguare o revocare le misure adottate.

¹³² [Semestre europeo 2023: pacchetto di primavera](#).

¹³³ [Quadro di valutazione UE della giustizia 2023](#), Commissione europea (europa.eu)

¹³⁴ Grafici 53 e 54, quadro di valutazione UE della giustizia 2023.

¹³⁵ COM (2019) 498 per la Bulgaria, COM (2022) 664 per la Romania.

Come per tutti gli Stati membri, la cooperazione con la Bulgaria e la Romania si svolgerà ora nell'ambito del ciclo annuale della relazione sullo Stato di diritto e nel contesto di altre parti degli strumenti per lo Stato di diritto.

3.3 Stato di diritto nell'azione esterna dell'UE e allargamento

Lo Stato di diritto è un principio guida dell'azione dell'UE sia al suo interno sia al di là delle sue frontiere. Svolge un ruolo essenziale per l'azione dell'UE a livello mondiale, in cui la collaborazione con i partner per preservare i diritti umani e rafforzare le democrazie rappresenta una priorità. L'Unione è impegnata a affermare lo Stato di diritto tanto nelle relazioni bilaterali quanto sul piano multilaterale. Ciò comprende il sostegno al sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite¹³⁶. Lo Stato di diritto è una priorità anche nella cooperazione tra l'UE e il Consiglio d'Europa. Le organizzazioni internazionali, in particolare gli organismi principali del Consiglio d'Europa¹³⁷ e l'OCSE sono partner importanti nella preparazione della presente relazione.

L'attività dell'Unione sullo Stato di diritto ha assunto rilevanza ancora maggiore a causa della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. L'UE e i suoi Stati membri sono i maggiori sostenitori della democrazia a livello mondiale e questo è un tema chiave per la collaborazione con i nostri partner internazionali, ad esempio nei consessi delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa. Lo Stato di diritto è stato al centro del secondo vertice per la democrazia tenutosi nel marzo 2023, al quale hanno partecipato attivamente la Commissione e un gran numero di Stati membri¹³⁸. Il vertice di Reykjavik del Consiglio d'Europa, motivato dalla guerra di aggressione contro l'Ucraina da parte della Russia e dalla successiva espulsione di quest'ultima dal Consiglio d'Europa, ha offerto l'occasione di rafforzare l'impegno europeo a favore dello Stato di diritto. Tra gli impegni assunti nella dichiarazione del vertice figurava quello di esaminare le modalità atte a rafforzare l'attuazione delle raccomandazioni della Commissione di Venezia¹³⁹.

Quanto al processo di allargamento, tra i requisiti fondamentali per l'adesione all'UE stabiliti nei "criteri di Copenaghen" figurano la stabilità delle istituzioni che garantiscono la democrazia e lo Stato di diritto. Il pacchetto allargamento dell'ottobre 2022¹⁴⁰ valuta i progressi compiuti verso l'adesione mantenendo l'impegno a favore delle riforme dello Stato di diritto come uno degli aspetti fondamentali del processo, insieme al funzionamento delle istituzioni democratiche e alle riforme economiche e della pubblica amministrazione¹⁴¹.

Al di là dei negoziati di adesione, la priorità attribuita alle questioni relative allo Stato di diritto è una caratteristica centrale dell'impegno globale con tutti i paesi candidati e potenziali candidati, indipendentemente dal fatto che siano stati avviati negoziati o no. La storica

¹³⁶ L'UE sostiene l'attuazione dell'OSS 16 dell'Agenda 2030, in particolare l'obiettivo 16.3 "Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti". Nell'attuale processo di preparazione del vertice per il futuro (Summit for the Future), l'UE sostiene il concetto di Stato di diritto del Segretario generale delle Nazioni Unite definito nella relazione "Our Common Agenda", che "riconosce che lo Stato di diritto e i diritti umani sono al centro delle nostre maggiori sfide ed essenziali per risolverle". Inoltre l'UE si è impegnata a rafforzare la responsabilità in relazione a gravi violazioni e abusi del diritto internazionale in materia di diritti umani e alle violazioni del diritto umanitario internazionale, ponendo fine all'impunità.

¹³⁷ La Commissione di Venezia, il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) e la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

¹³⁸ [Dichiarazione del vertice per la democrazia - 29 marzo 2023](#).

¹³⁹ Cfr. [qui](#).

¹⁴⁰ Comunicazione 2022 sulla politica di allargamento dell'UE COM(2022) 528, del 12 ottobre 2022.

¹⁴¹ Rafforzare il processo di adesione - Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali, COM(2020) 57 final.

decisione del giugno 2022 di riconoscere all'Ucraina e alla Moldova la prospettiva di adesione all'UE e lo status di paese candidato ha impresso ulteriore impulso alle riforme fondamentali in tali paesi, con una chiara raccomandazione per ulteriori priorità di riforma. Nonostante l'impatto catastrofico dell'aggressione militare russa in corso, sia l'Ucraina che la Moldova hanno continuato a portare avanti le riforme. Le riforme in materia di Stato di diritto sono un tema centrale dei lavori anche a seguito del riconoscimento della prospettiva europea della Georgia da parte dell'UE, di cui evidenziano parimenti la disponibilità a riconoscere alla Georgia lo status di paese candidato una volta risolte le priorità specificate nel parere della Commissione del giugno 2022.

In occasione del Consiglio "Affari generali" informale del giugno 2023, la Commissione ha presentato un aggiornamento orale sui progressi compiuti verso l'attuazione delle raccomandazioni di riforma formulate nel giugno 2022. Riferirà in modo esauriente nel pacchetto allargamento dell'autunno 2023.

L'UE difende strenuamente i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto in tutto il mondo, come dimostra il suo piano d'azione per i diritti umani e la democrazia 2020-2024¹⁴², in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile¹⁴³. Su tale base l'UE sta seguendo 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'impegno dell'UE nei confronti dei paesi terzi e delle organizzazioni internazionali e regionali ed è uno dei fondamenti 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)¹⁴⁴ è emersa la conclusione che l'UE è riuscita a far progredire l'agenda per lo Stato di diritto, anche in contesti restrittivi e in Stati fragili e in preda a conflitti. Le questioni relative allo Stato di diritto, tra cui il diritto a un processo equo, la prevenzione e la lotta contro la corruzione e l'indipendenza della magistratura, sono affrontate sistematicamente nei dialoghi sui diritti umani con i paesi partner. L'UE sostiene i paesi partner nel rafforzamento dei sistemi giudiziari, nella lotta alla corruzione e nel sostegno alla società civile, ai difensori dei diritti umani e ai media liberi in quanto attori fondamentali per promuovere lo Stato di diritto.

4. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

Valore fondante dell'Unione, lo Stato di diritto è fondamentale per garantire in tutta l'UE un contesto politico, economico e sociale che sia stabile, resiliente, equo e democratico. È parte integrante dell'identità stessa dell'Unione europea¹⁴⁵. Lo Stato di diritto è essenziale per garantire che i cittadini e le imprese dell'UE possano godere pienamente dei loro diritti. Dato che la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina continua a infuriare, la necessità di difendere e preservare in modo proattivo la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto sia all'interno che all'esterno dell'Unione è una priorità fondamentale.

La presente relazione apporta un importante contributo alla promozione e alla salvaguardia dello Stato di diritto nell'Unione, sia in ciascuno Stato membro sia nell'UE nel suo complesso. Prova ne sono anche l'impegno e la cooperazione che gli Stati membri hanno mostrato ancora una volta nella preparazione della relazione di quest'anno. La relazione è diventata un vero e proprio motore di riforme positive: l'edizione di quest'anno mostra che negli Stati membri sono

¹⁴² [Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024](#).

¹⁴³ [Obiettivi di sviluppo sostenibile](#).

¹⁴⁴ La [valutazione](#), pubblicata a dicembre 2022, rappresenta una valutazione indipendente e basata su dati concreti dell'efficacia del sostegno dell'Unione europea allo Stato di diritto nei paesi partner.

¹⁴⁵ Come sottolineato recentemente dalla Corte di giustizia, sentenza del 5 giugno 2023, *Commissione/Polonia*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

in corso importanti iniziative per dare seguito alle raccomandazioni dell'anno precedente e superare le sfide individuate. La velocità e il grado di completamento degli interventi sono certo diversi, con il persistere di importanti preoccupazioni in alcuni Stati membri; tuttavia, nell'arco di un anno, è stato dato complessivamente seguito, almeno in una certa misura, a quasi due terzi delle raccomandazioni formulate nel 2022, riguardanti importanti riforme dei sistemi giudiziari nazionali, la disciplina anticorruzione, il pluralismo dei media e il bilanciamento dei poteri a livello istituzionale. Le raccomandazioni del 2023 mirano ad assistere ulteriormente e sostenere gli Stati membri nell'azione volta a portare avanti le riforme in corso e a individuare gli ambiti in cui potrebbero essere necessari altri miglioramenti per sciogliere particolari preoccupazioni.

Alla sua quarta edizione, la relazione sullo Stato di diritto e il successivo ciclo di discussioni con gli Stati membri, compresi i parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e il Consiglio, si attestano come esercizio consolidato. La Commissione attende inoltre con interesse la valutazione del dialogo sullo Stato di diritto portato avanti dal Consiglio durante la presidenza spagnola. Così come in passato la Commissione ha elaborato la presente relazione sulla base di un dialogo costante con gli Stati membri, pur mantenendo la piena responsabilità politica della valutazione e delle raccomandazioni formulate. La prossima edizione seguirà gli sviluppi e valuterà l'attuazione delle raccomandazioni del 2023.

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