

# Analisi 02

## La relazione della Commissione sullo Stato di diritto



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

IT

2024

# Indice

|  | Paragrafo |
|--|-----------|
| <b>Sintesi</b>   | I - X     |
| <b>Introduzione</b>  | 01 - 03   |
| <b>Estensione e approccio</b>  | 04 - 10   |
| <b>Panorama dello Stato di diritto nell'UE</b>   | 11 - 38   |
| <b>Definizioni e quadro giuridico</b>  | 11 - 17   |
| Lo Stato di diritto è un principio costituzionale  | 11 - 12   |
| Quadro giuridico dell'UE relativo allo Stato di diritto  | 13 - 17   |
| <b>Strumentazione dell'UE per lo Stato di diritto</b>  | 18 - 38   |
| Una varietà di strumenti utilizzati in modo complementare  | 18 - 21   |
| La relazione sullo Stato di diritto in sintesi   | 22 - 29   |
| Il ruolo della relazione quale elemento della strumentazione   | 30 - 38   |
| <b>Sfide e opportunità nel panorama dello Stato di diritto dell'UE</b>   |           |
| <b>Il processo di elaborazione della relazione</b>   | 39 - 67   |
| <b>Panoramica</b>  | 39        |
| <b>Preparazione</b>  | 40        |
| <b>Raccolta dei contributi</b>   | 41 - 46   |
| Questionari e consultazione pubblica quali principali fonti di informazione  | 41 - 42   |
| Contributi dell'Agenzia per i diritti fondamentali, del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite                         | 43 - 44   |
| Visite per i singoli paesi sotto forma di riunioni online con gli Stati membri e i portatori di interessi                | 45 - 46   |
| <b>Analisi</b>   | 47 - 57   |
| Un approccio alla valutazione di tipo qualitativo, basato su norme dettagliate e su competenze e giudizio professionali  | 47 - 55   |
| La documentazione di valutazione si basa sui contributi forniti, sui quesiti posti e sul progetto di relazione elaborato | 56 - 57   |

|  |                |
|--|----------------|
| <b>Capitoli per paese</b>  | <b>58 - 63</b> |
| Gli obiettivi sono coerenza e proporzionalità  | 58 - 59        |
| Esame interno ed esterno   | 60 - 63        |
| <b>Comunicazione trasversale</b>   | <b>64 - 67</b> |
| L'obiettivo è l'equilibrio   | 64 - 65        |
| Esame interno e tabelle per la verifica della coerenza   | 66 - 67        |
| <b>Sfide e opportunità nel processo di elaborazione della relazione</b>                              |                |
| <b>Raccomandazioni e attività di follow-up</b>   | <b>68 - 78</b> |
| <b>Raccomandazioni della Commissione in materia di Stato di diritto contenute nella relazione</b>    | <b>68 - 77</b> |
| Raccomandazioni rivolte a ciascuno Stato membro  | 68 - 72        |
| Progressi compiuti dopo il primo anno di attuazione delle raccomandazioni                            | 73 - 77        |
| <b>Attività di divulgazione</b>  | <b>78</b>      |
| <b>Sfide e opportunità relative alle raccomandazioni contenute nella relazione</b>                   |                |
| <b>Osservazioni conclusive</b>   | <b>79 - 85</b> |
| <b>Allegati</b>  |                |
| <b>Allegato I – Esempi di giurisprudenza della CGUE in materia di Stato di diritto</b>               |                |
| <b>Allegato II – La strumentazione per lo Stato di diritto</b>                                       |                |
| <b>Allegato III – Attuazione delle raccomandazioni formulate nel 2022 (situazione a luglio 2023)</b> |                |
| <b>Allegato IV – Attività di divulgazione</b>  |                |
| <b>Abbreviazioni e acronimi</b>  |                |
| <b>Glossario</b>   |                |
| <b>Équipe della Corte dei conti europea</b>  |                |

## Sintesi

I Con la presente analisi si intende contribuire a una **migliore comprensione** del panorama dello Stato di diritto nell'UE e, in particolare, di uno strumento specifico: la **relazione annuale sullo Stato di diritto** ("la relazione") stilata dalla Commissione. La relazione è uno degli strumenti più recenti in materia di Stato di diritto; introdotta con la **comunicazione della Commissione del 2019**, è stata pubblicata per la prima volta nel settembre 2020. La Corte chiarisce il ruolo e lo scopo della relazione in tale contesto e spiega i processi alla base della sua produzione e follow-up.

II La Corte ha esaminato le informazioni di dominio pubblico e il materiale specificamente raccolto a tal fine per informare i portatori di interessi in merito a questo nuovo e complesso strumento. A differenza degli audit, le analisi della Corte forniscono un'analisi descrittiva e informativa e non sono mirate a fornire garanzie o formulare raccomandazioni. L'esame della Corte individua invece potenziali sfide e opportunità o questioni da sottoporre a ulteriore esame.

III Lo **Stato di diritto** è un principio universale di governance e uno dei valori fondanti dell'UE. È sancito dai trattati e ulteriormente interpretato nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE. Inoltre, il Parlamento europeo e il Consiglio, in qualità di colegislatori dell'UE, hanno recentemente concordato una definizione di tale principio in un regolamento.

IV Per promuovere e sostenere lo Stato di diritto, l'UE è dotata di una **strumentazione** articolata in procedure, misure e strumenti diversi. Questi possono essere utilizzati in modo complementare e la scelta dello strumento più appropriato, o di una combinazione di strumenti, può essere adattata al contesto specifico. Ciò può comportare, a sua volta, la necessità di comunicare e motivare ulteriormente tali scelte per assicurare la trasparenza dell'azione dell'UE.

V La **relazione sullo Stato di diritto** è uno strumento preventivo che non è giuridicamente vincolante. Fornisce ogni anno la valutazione della Commissione sugli sviluppi significativi relativi allo Stato di diritto in tutti i 27 Stati membri e, dal 2022, include anche raccomandazioni. La relazione è interconnessa con il resto della strumentazione e fornisce esempi di casi in cui sono stati applicati alcuni degli altri strumenti. Tuttavia, non fornisce un quadro completo di tutti i casi e di tutte le misure relative allo Stato di diritto o dei nessi che li collegano.

**VI** La relazione si articola in **quattro settori chiave**: i sistemi giudiziari, la disciplina anticorruzione, il pluralismo e la libertà dei media, nonché altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri. Si basa sul dialogo con gli Stati membri e i portatori di interessi e sui contributi di altri organismi dell'UE e delle organizzazioni internazionali competenti.

**VII** La Commissione effettua una **valutazione qualitativa** degli sviluppi relativi allo Stato di diritto, sulla base del diritto dell'UE e di altre norme europee. I problemi individuati sono poi classificati in funzione della loro natura e gravità. La Corte ha osservato che, oltre alle domande finalizzate alle visite per i singoli paesi e ai capitoli per paese stessi, la Commissione non ha preparato alcun documento di lavoro che dimostrasse in che modo ha deciso quali problemi segnalare e come è giunta alle proprie conclusioni.

**VIII** A partire dal 2022, la relazione contiene **raccomandazioni** a ciascuno Stato membro, che la Commissione sottopone a follow-up per valutare i progressi compiuti nella loro attuazione. Nel 2023, primo anno di follow-up, l'11 % delle raccomandazioni è stato attuato integralmente, il 55 % lo è stato in parte, mentre per il 34 % di esse non vi sono stati progressi.

**IX** La pubblicazione della relazione è **seguita da numerose iniziative**, sia a livello dell'UE che negli Stati membri. Tra queste figurano il dialogo annuale del Consiglio sullo Stato di diritto basato sulla relazione, la risoluzione del Parlamento europeo su ciascuna edizione della relazione e i dialoghi nazionali della Commissione sullo Stato di diritto negli Stati membri.

**X** Nel condurre l'analisi, la Corte ha individuato **sfide e opportunità** riguardanti:

- il modo in cui sono utilizzati le diverse componenti della strumentazione per lo Stato di diritto;
- una panoramica completa di tutti gli strumenti relativi allo Stato di diritto e delle misure applicate a titolo di ciascuno di essi;
- la metodologia per l'elaborazione della relazione;
- il numero e il livello di dettaglio delle raccomandazioni e la gravità dei problemi individuati;
- il tasso di attuazione delle raccomandazioni.

# Introduzione

**01** Negli ultimi anni il principio dello **Stato di diritto**, uno dei valori fondanti dell'UE sancito dall'articolo 2 del **trattato sull'Unione europea** (TUE), è diventato sempre più preminente. I ricercatori, la società civile e le organizzazioni internazionali hanno segnalato un arretramento dello Stato di diritto e persino violazioni sistematiche in alcuni Stati membri<sup>1</sup>. L'UE ha reagito intensificando il controllo sugli sviluppi in materia di Stato di diritto e facendo ricorso agli strumenti, alle procedure e alle misure esistenti nell'ambito della strumentazione a sua disposizione e aggiungendone di nuovi.

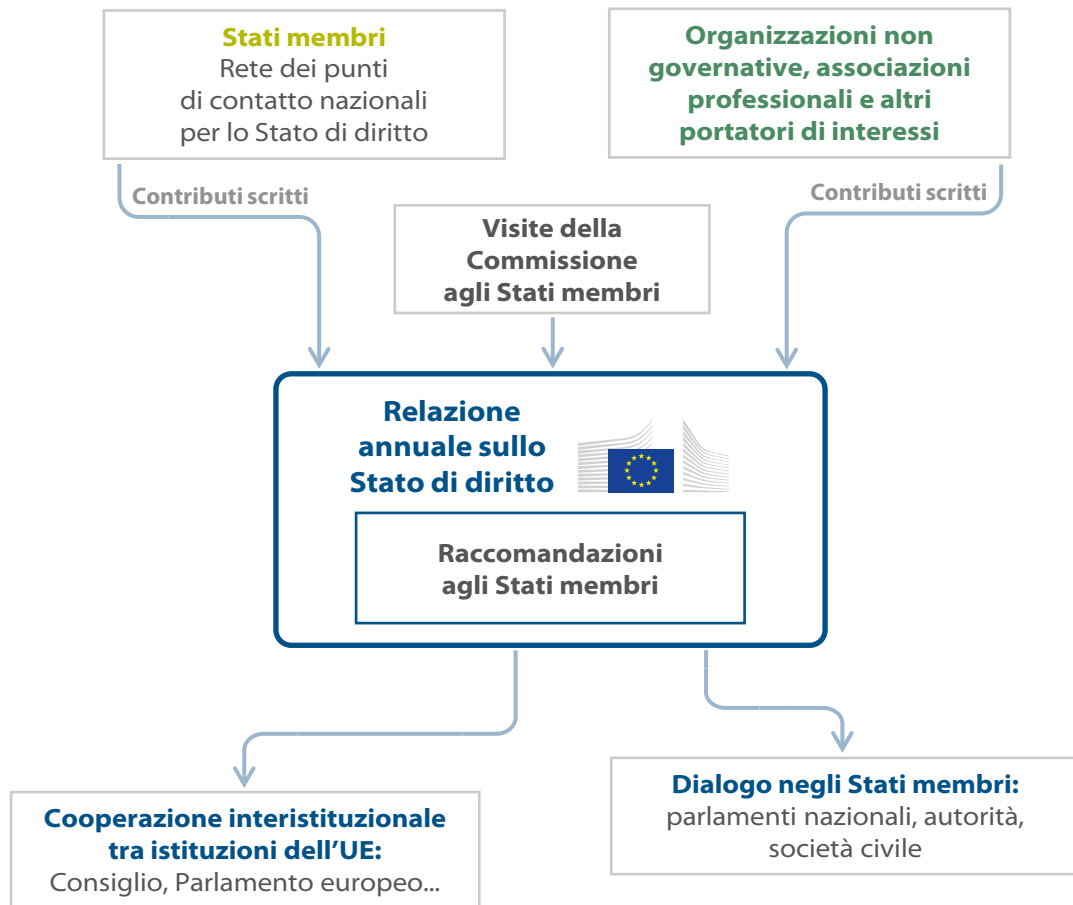
**02** Una delle ultime aggiunte è costituita dalla **relazione sullo Stato di diritto** (di seguito "la relazione") pubblicata **con cadenza annuale dalla Commissione** e concepita come strumento di prevenzione e sensibilizzazione. La relazione, uscita per la prima volta nel 2020, monitora e valuta gli sviluppi significativi relativi allo Stato di diritto in tutti i 27 Stati membri e a livello dell'UE e formula raccomandazioni a ciascuno Stato membro per aiutarli a rispettare lo Stato di diritto.

**03** La relazione si basa sul dialogo con gli Stati membri e i portatori di interessi che non si conclude con la pubblicazione della relazione ma prosegue con le attività di follow-up sia a livello dell'UE che negli Stati membri. Allo stesso tempo, gli Stati membri iniziano ad attuare le raccomandazioni della relazione. La **figura 1** riassume tutti questi processi, dalla raccolta dei contributi alle attività di follow-up.

---

<sup>1</sup> Pech, L., e Bárd, P., *The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values*, studio condotto su richiesta delle commissioni LIBE e AFCO, Parlamento europeo – IPOL: Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali, 2022; Gora, A., e De Wilde, P., "The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law", *Journal of European Public Policy*, volume 29, n. 3, 2022, pagg. 342-362; Freedom House, *Freedom in the World 2023*.

**Figura 1 – Meccanismo alla base della relazione sullo Stato di diritto**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della scheda informativa della Commissione riguardante la relazione sullo Stato di diritto 2023 e la strumentazione connessa.

## Estensione e approccio

**04** La Corte dei conti europea ha finora esaminato lo Stato di diritto solo nel contesto di programmi di cooperazione con specifici paesi non appartenenti all'UE<sup>2</sup>. Ha esaminato questioni sullo Stato di diritto in relazione alle politiche interne dell'UE per la prima volta nel [parere concernente la proposta di regolamento avanzata dalla Commissione su un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'UE](#) (che poi sarebbe divenuto il "[regolamento sulla condizionalità](#)<sup>3</sup>"). A tale parere ha fatto seguito la relazione speciale della Corte dei conti europea sullo Stato di diritto nell'UE<sup>4</sup>. Tuttavia, la Corte non si è mai occupata in passato delle altre componenti più ampie che costituiscono la strumentazione per lo Stato di diritto. La presente analisi colma tale lacuna concentrandosi sulla **relazione sullo Stato di diritto** stilata dalla Commissione.

**05** Il presente documento non è una relazione di audit, bensì un'analisi basata prevalentemente su informazioni di dominio pubblico e materiale raccolto appositamente a tal fine. A differenza degli audit, le analisi della Corte forniscono un'analisi descrittiva e informativa e non sono mirate a fornire garanzie. Per tale motivo, la Corte non ha valutato l'accuratezza del contenuto della relazione della Commissione sullo Stato di diritto, né ha fornito garanzie in merito al lavoro o alla valutazione della Commissione ivi presentati. Nelle analisi, inoltre, non sono formulate raccomandazioni, mentre è possibile invece che vi siano individuate potenziali sfide e opportunità o questioni da sottoporre a ulteriore esame.

---

<sup>2</sup> [Relazione speciale 18/2012](#), "Assistenza dell'Unione europea al Kosovo in relazione allo Stato di diritto"; [relazione speciale 23/2021](#); "Ridurre la grande corruzione in Ucraina: diverse iniziative UE, ma risultati ancora insufficienti"; [relazione speciale 1/2022](#), "Sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali: nonostante gli sforzi, permangono problemi fondamentali".

<sup>3</sup> [Regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092](#).

<sup>4</sup> [Relazione speciale 03/2024](#), "Lo Stato di diritto nell'UE – È migliorato il quadro per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, ma permangono rischi".



**06** L'analisi della Corte intende contribuire a una **migliore comprensione** dei processi alla base del **ciclo annuale di produzione e di follow-up** della relazione della Commissione e del **suo ruolo nell'ambito della strumentazione dell'UE per lo Stato di diritto**. Verte in particolare sui seguenti aspetti:

- o il **panorama dello Stato di diritto nell'UE**, approfondendo il modo in cui la relazione si collega agli altri strumenti dell'UE relativi allo Stato di diritto;
- o il **processo** di elaborazione della relazione, passo per passo, compresa la metodologia applicata;
- o il **lavoro di follow-up** condotto dalla Commissione sulla prima serie di raccomandazioni contenuta nella relazione 2022 e le principali attività di divulgazione successive alla pubblicazione della relazione.

**07** L'analisi è concentrata sull'ultimo ciclo annuale completo, a seguito della pubblicazione, nel luglio 2022, dell'**edizione 2022 della relazione**. Inoltre, per fornire informazioni sul processo di follow-up della Commissione, la Corte ha preso in considerazione **parti specifiche dell'edizione 2023** pubblicata nel luglio 2023.

**08** Il **soggetto analizzato è la Commissione**, in particolare la direzione generale Giustizia e consumatori (DG JUST) e il segretariato generale. Gli auditor della Corte hanno inoltre incontrato i rappresentanti delle direzioni generali Migrazione e affari interni (DG HOME) e Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie (DG CNECT), anch'essi coinvolti nell'elaborazione della relazione. Inoltre, hanno tenuto riunioni informative con rappresentanti della rete dei punti di contatto nazionali sullo Stato di diritto, del Parlamento europeo e di altre parti interessate coinvolte nella consultazione pubblica per la relazione, quali le reti professionali europee e il mondo accademico.

**09** La Corte ha analizzato le informazioni raccolte da fonti pubbliche, oltre ai documenti della Commissione. Inoltre, si è concentrata su **tre temi specifici** di pilastri diversi della relazione e sul lavoro della Commissione su questi temi per una selezione di **otto capitoli per paese**. Tali capitoli sono stati selezionati in modo che gli Stati membri interessati rappresentassero le fasce superiore, intermedia e inferiore delle graduatorie mondiali sullo Stato di diritto (come l'**indice sullo Stato di diritto** del World Justice Project), tenendo anche conto del numero di volte in cui sono apparsi nella comunicazione della relazione e garantendone la distribuzione geografica. La **tabella 1** riassume i temi e i capitoli per paese selezionati.

**Tabella 1 – Tematiche e capitoli per paese selezionati per un’analisi mirata**

| Pilastro della relazione                    | Tematica  | Capitolo per paese          |
|---|---|-----------------------------|
| 1) Sistemi giudiziari                       | Consigli di giustizia e procedure per la nomina dei giudici come garanzie fondamentali dell’indipendenza della magistratura | Danimarca, Spagna, Ungheria |
| 2) Disciplina anticorruzione                | Rafforzare la capacità delle istituzioni e il quadro giuridico per combattere la corruzione                                 | Bulgaria, Germania, Malta   |
| 3) Pluralismo dei media e libertà dei media | Minacce contro la sicurezza dei giornalisti   | Paesi Bassi, Slovacchia     |

**10** La Corte ha inoltre effettuato un’analisi generale di tutte le raccomandazioni e un’analisi più dettagliata di un sottoinsieme di 12 raccomandazioni, che riguardano i pilastri e i capitoli per paese selezionati.

# Panorama dello Stato di diritto nell'UE

## Definizioni e quadro giuridico

### Lo Stato di diritto è un principio costituzionale

**11** Lo Stato di diritto è un principio universale di governance fondamentale per la pace, la sicurezza e la stabilità politica internazionali<sup>5</sup>. Con lo sviluppo della politica in materia di Stato di diritto a livello dell'UE, nel 2014 la Commissione ha pubblicato una [comunicazione](#) sul nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto, riconoscendo lo **Stato di diritto come principio costituzionale** e individuando un **elenco** non esaustivo **delle sue componenti essenziali**.

**12** Due successive comunicazioni del 2019<sup>6</sup> hanno ulteriormente perfezionato la definizione dello Stato di diritto, che la Commissione ha poi utilizzato nella prima edizione della **propria relazione sullo Stato di diritto** nel settembre 2020<sup>7</sup> ([riquadro 1](#)). Parallelamente, nel dicembre 2020 i colegislatori dell'UE (Parlamento europeo e Consiglio) hanno codificato una **definizione giuridicamente vincolante** dello Stato di diritto ai fini del [regolamento sulla condizionalità](#) (articolo 2). Sebbene gli elementi fondamentali di queste due definizioni siano identici, la definizione della relazione ribadisce inoltre esplicitamente che tutti i poteri pubblici devono agire entro i limiti stabiliti dalla legge.

---

<sup>5</sup> [Risoluzione adottata dall'Assemblea generale](#) il 16 settembre 2005, n. 60/1, risultati del vertice mondiale del 2005, 24.10.2005, paragrafo 134; [sito Internet dell'ONU sullo Stato di diritto](#).

<sup>6</sup> [Comunicazione COM\(2019\) 163](#), "Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione"; [comunicazione COM\(2019\) 343](#), "Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione – Programma d'azione".

<sup>7</sup> [Comunicazione COM\(2020\) 580](#), "Relazione sullo Stato di diritto 2020".

## Riquadro 1

### La definizione dello Stato di diritto nella relazione

Lo Stato di diritto è sancito dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea come uno dei **valori comuni** a tutti gli Stati membri. Nello Stato di diritto **tutti i pubblici poteri agiscono sempre entro i limiti fissati dalla legge**, conformemente ai valori della democrazia e dei diritti fondamentali, e sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali.

Nel concetto di Stato di diritto rientrano principi come:

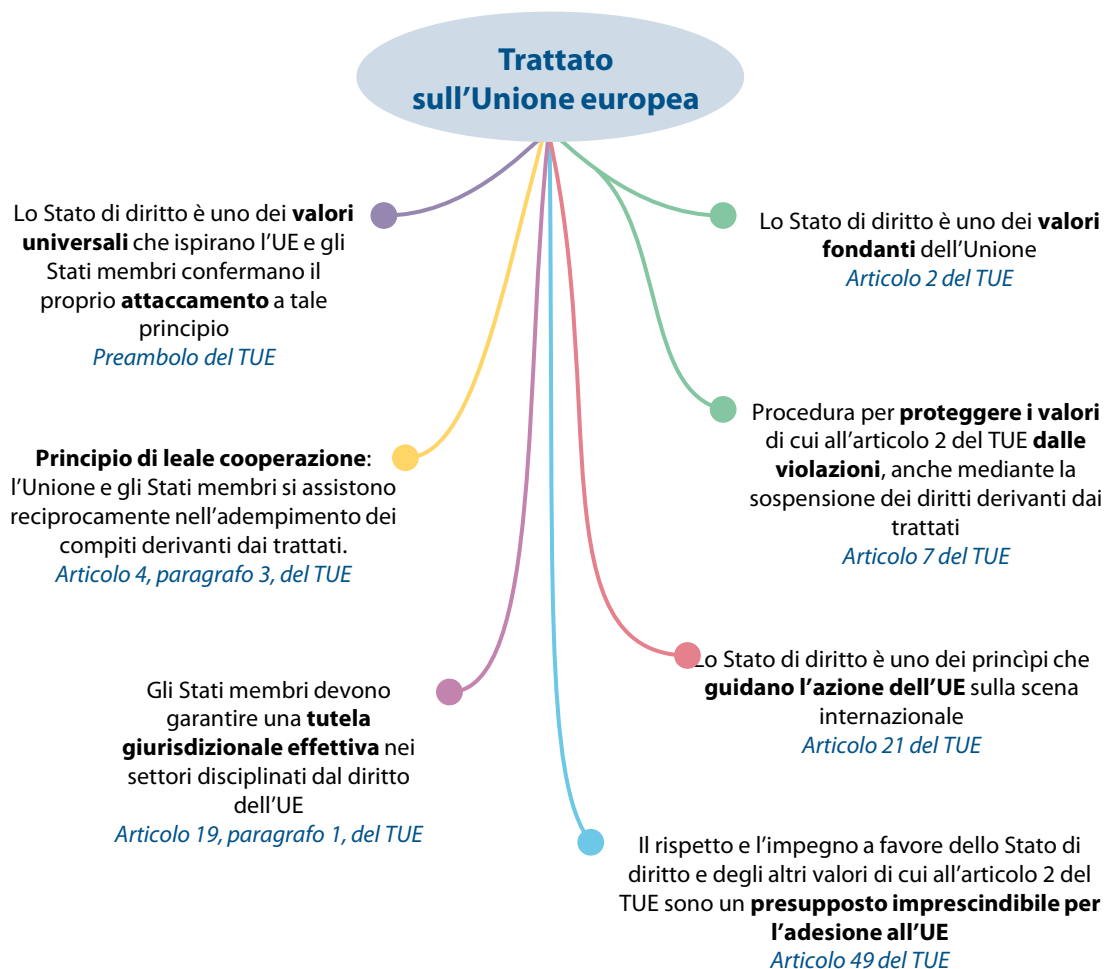
- la **legalità**, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico;
- la **certezza del diritto**;
- il **divieto di esercizio arbitrario** del potere esecutivo;
- una **tutela giurisdizionale effettiva** da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, e un controllo giurisdizionale effettivo anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali;
- la **separazione dei poteri**;
- l'**uguaglianza** davanti alla legge;

Fonte: Comunicazione COM(2020) 580,

## Quadro giuridico dell'UE relativo allo Stato di diritto

**13** Oltre all'**articolo 2 del TUE** (*riquadro 1*), diversi altri articoli nello stesso trattato menzionano direttamente lo Stato di diritto o definiscono altri principi correlati. La *figura 2* ne fornisce una panoramica.

Figura 2 – Disposizioni del TUE relative allo Stato di diritto



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del TUE.

**14** Altre disposizioni al riguardo sono contenute nel **trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (TFUE). Tra queste figurano le procedure di infrazione (**articoli 258 e 259 del TFUE**) e le pronunce pregiudiziali (**articolo 267 del TFUE**) per assicurare un'interpretazione uniforme del diritto dell'UE, nonché le misure correttive in caso di infrazione.

**15** La **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (articolo 51) conferisce diritti alle persone fisiche e si applica agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'UE. Pertanto, in combinato disposto con l'articolo 19 del TUE, l'**articolo 47** della Carta, che prevede esplicitamente il "diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale", garantisce l'esistenza di un ricorso giurisdizionale effettivo in caso di violazione dei diritti e delle libertà garantiti dal diritto dell'Unione.

**16** Il diritto derivato (direttive, regolamenti, decisioni, ecc.) riferito allo Stato di diritto rientrano principalmente i regolamenti di finanziamento dell'UE<sup>8</sup>. Un'eccezione degna di nota è il **regolamento sulla condizionalità**, che stabilisce le norme necessarie per proteggere il bilancio in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri.

**17** La Corte di giustizia dell'UE (CGUE) ha prodotto un'ampia **giurisprudenza** in materia di Stato di diritto, affrontando sia questioni di principio che violazioni concrete del diritto dell'UE negli Stati membri. Nell'**allegato I** sono riportati alcuni esempi di casi che hanno fatto scuola e hanno contribuito a formare il panorama dello Stato di diritto dell'UE.

## Strumentazione dell'UE per lo Stato di diritto

### Una varietà di strumenti utilizzati in modo complementare

**18** La Commissione ritiene che la promozione e il sostegno dello Stato di diritto siano “imperativi centrali” per il proprio lavoro in quanto **custode dei trattati**<sup>9</sup>. Secondo la Commissione, quando i meccanismi pertinenti a livello nazionale cessano di funzionare in modo efficace, si delinea una minaccia sistemica allo Stato di diritto e l'UE deve agire per proteggerlo come uno dei suoi valori comuni<sup>10</sup>. A tal fine, l'UE utilizza varie procedure, misure e strumenti che differiscono per finalità e portata, modalità operative e conseguenze in caso di mancato rispetto. Tutti questi elementi costituiscono collettivamente la “strumentazione dell'UE per lo Stato di diritto”. L'**allegato II** fornisce una breve panoramica degli strumenti dell'UE che la Corte ritiene più pertinenti per lo Stato di diritto.

---

<sup>8</sup> [Regolamento \(UE\) 2021/947](#) che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale (NDICI); [regolamento \(UE\) 2021/1529](#) che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III); [regolamento \(UE\) 2021/692](#) che istituisce il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori; [regolamento \(UE\) 2021/693](#) che istituisce il programma Giustizia.

<sup>9</sup> [Comunicazione COM\(2019\) 343](#), pag. 1.

<sup>10</sup> [Comunicazione COM\(2014\) 158](#), pag. 5, e [comunicazione COM\(2019\) 343](#), pag. 9.

**19** La **scelta dello strumento più appropriato** in ciascuna situazione dipende dalla finalità dei singoli strumenti e dalle condizioni per il loro utilizzo. Allo stesso tempo, tali condizioni lasciano margini per adattare al contesto specifico la scelta dello strumento più appropriato o della combinazione di strumenti più appropriata. Non vi è alcun nesso automatico tra i singoli strumenti per cui l'uso di uno di essi innesca l'uso di un altro. La strumentazione è pertanto costituita da una serie di elementi complementari che possono essere utilizzati in parallelo piuttosto che gerarchicamente.

**20** Tale impostazione consente alla Commissione di reagire sulla base del contesto generale di ciascuna situazione e di altre eventuali considerazioni politiche. Tuttavia, può richiedere motivazioni e comunicazioni aggiuntive per migliorare la trasparenza della scelta operata dalla Commissione al momento di decidere quali strumenti utilizzare e quando.

**21** La terminologia utilizzata da ciascuno strumento varia a seconda della sua natura e delle finalità specifiche perseguite. Una “grave preoccupazione” contenuta nella relazione non equivale automaticamente a una “violazione grave e persistente dei valori” ai sensi della procedura di cui all’articolo 7 del TUE, né a una “violazione dei principi dello Stato di diritto” ai sensi del regolamento sulla condizionalità. Non esiste un documento ufficiale che spieghi il rapporto fra questi termini, anche se tutti fanno riferimento a deviazioni dal principio dello Stato di diritto.

## La relazione sullo Stato di diritto in sintesi

### Valutazione propria della Commissione

**22** La relazione annuale sullo Stato di diritto è “un meccanismo preventivo volto a migliorare la situazione dello Stato di diritto in tutta l’UE, sensibilizzare sulle problematiche esistenti e favorire soluzioni tempestive per prevenire il deterioramento”<sup>11</sup>.

**23** La relazione è a cura della **Commissione**. La DG JUST e il segretariato generale guidano la preparazione e le eventuali attività di follow-up, mentre la DG HOME fornisce consulenza sulla disciplina anticorruzione e la DG CNECT in materia di pluralismo e libertà dei media. Inoltre, altre DG e altri servizi della Commissione sono invitati a partecipare alle **équipe per paese**, dove possono formulare osservazioni sui progetti di relazione fin dalle prime fasi.

---

<sup>11</sup> Comunicazione COM(2022) 500, “Relazione sullo Stato di diritto 2022”, pag. 33.

**24** La relazione presenta la **valutazione propria** e il parere della Commissione. La Commissione ha elaborato una propria metodologia per monitorare e valutare gli sviluppi dello Stato di diritto negli Stati membri (formulata in un documento di sei pagine accessibile al pubblico<sup>12</sup>), che poi integra con orientamenti interni, riunioni periodiche del gruppo direttivo interservizi sullo Stato di diritto e riunioni con la rete dei punti di contatto nazionali sullo Stato di diritto.

**25** La Commissione adotta un approccio consultivo all'elaborazione della relazione, attribuendo un ruolo centrale al dialogo con gli Stati membri e i portatori di interessi (come le associazioni e le reti professionali, le ONG e il mondo accademico). Sulla base di tali elementi, fornisce una **valutazione qualitativa degli sviluppi significativi**, sia positivi che negativi, in relazione allo Stato di diritto negli Stati membri. La relazione non intende fornire una descrizione esaustiva della situazione dello Stato di diritto in ciascuno Stato membro, ma piuttosto un aggiornamento sugli sviluppi nell'ultimo anno, prendendo come base di riferimento la relazione del 2020.

**26** Il Parlamento ritiene che questo approccio “non riconosca chiaramente il deliberato processo di arretramento dello Stato di diritto in atto in vari Stati membri”<sup>13</sup>. Uno studio di ricerca ha inoltre sottolineato che si basa su una dichiarazione generica di principi e su un elenco delle riforme attuate o previste, anziché costituire un'analisi dei parametri sistemici del quadro istituzionale dello Stato di diritto<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Commissione europea, *Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*, 2022.

<sup>13</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 30 marzo 2023 relativa alla relazione sullo Stato di diritto 2022, paragrafo 26.

<sup>14</sup> Azmanova, A., e Bethany, H., *Binding the Guardian: On the European Commission's Failure to Safeguard the Rule of Law*, rapporto di ricerca, Parlamento europeo, Bruxelles, 2021, pag. 15.



## Struttura a quattro pilastri

**27** La relazione si compone di una comunicazione trasversale e di 27 capitoli per paese. La **comunicazione trasversale** fornisce il punto di vista della Commissione sulla situazione in tutti gli Stati membri e una panoramica degli sviluppi e delle azioni a livello dell'UE. È accompagnata da un allegato che elenca le raccomandazioni rivolte a ciascuno Stato membro. I **27 capitoli per paese** forniscono informazioni dettagliate per ciascuno Stato membro e assumono la forma di documenti di lavoro dei servizi della Commissione (*staff working documents* – SWD).

**28** La relazione si articola in quattro aree tematiche o “pilastri”, come illustrato nella **figura 3**. I quattro pilastri non derivano direttamente dalla definizione dello Stato di diritto presentata nel  **riquadro 1**, ma la Commissione li ritiene ambiti cruciali interdipendenti per la garanzia dello Stato di diritto, come spiega nella comunicazione del 2019 e nella prima edizione della relazione<sup>15</sup>.

**Figura 3 – I quattro pilastri della relazione**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti della Commissione.

<sup>15</sup> Comunicazione COM(2019) 343, pag. 9, e comunicazione COM(2020) 580, pag. 4.

**29** Il Parlamento ha chiesto di **ampliare l'ambito di applicazione della relazione** per includere tutti i valori sanciti dall'articolo 2 del TUE<sup>16</sup>, oltre allo Stato di diritto. La Commissione nutre dubbi in merito a tale ampliamento, in quanto non intende trasformare la relazione in una "relazione delle relazioni" onnicomprensiva e sottolinea che si tratta solo di un elemento di un quadro più ampio a livello dell'UE: essa è affiancata da altre iniziative, tra cui il [piano d'azione per la democrazia europea](#), la [strategia dell'UE per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali](#) e le relazioni annuali sull'applicazione della Carta<sup>17</sup>.

### Il ruolo della relazione quale elemento della strumentazione

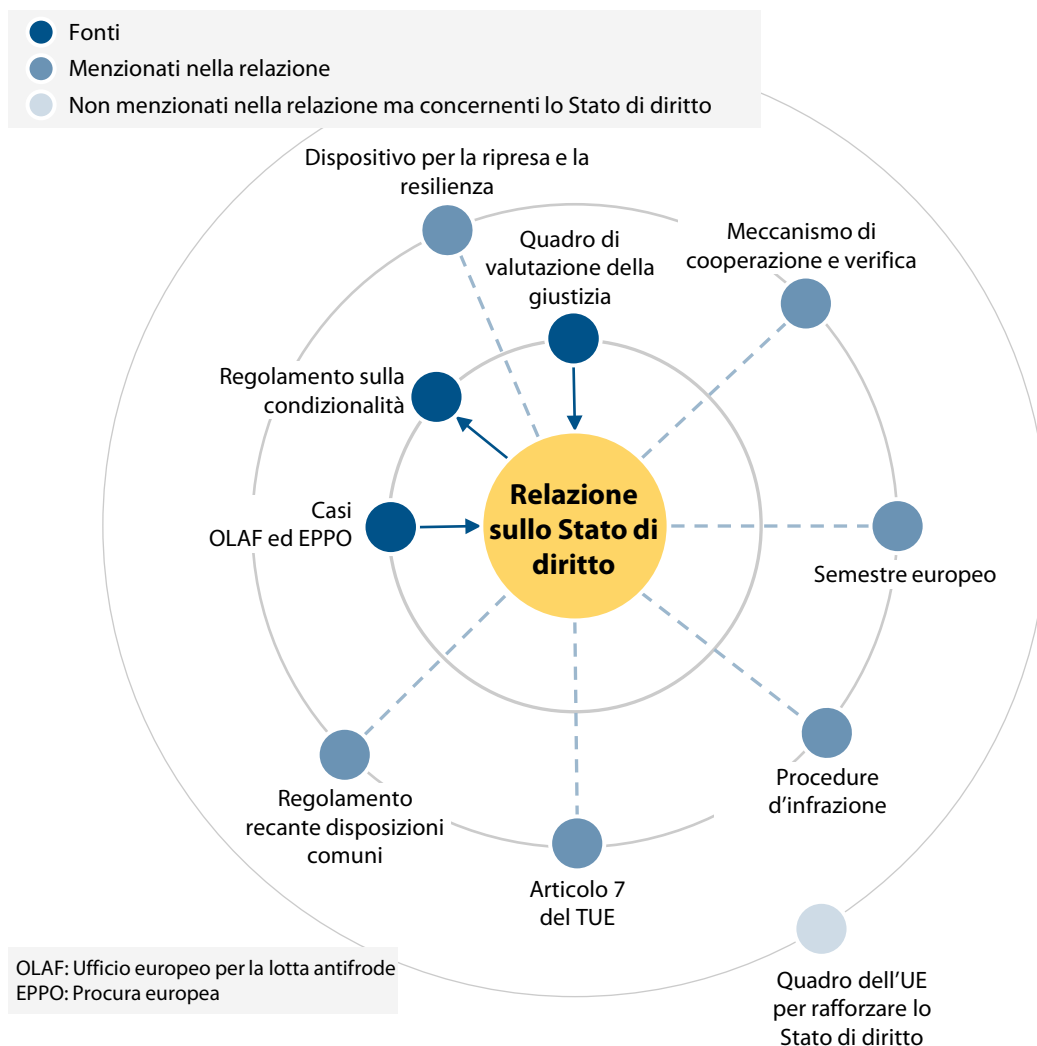
**30** La relazione è interconnessa con gli altri elementi della strumentazione per lo Stato di diritto (paragrafo [18](#)). Utilizza alcuni di essi come fonti, è a sua volta utilizzata come fonte da altri e fa riferimento ad altri ancora a fini di una panoramica o in relazione alle raccomandazioni. Tutti questi elementi si alimentano a vicenda quando trattano argomenti correlati o simili. La [figura 4](#) illustra questi collegamenti tra la relazione e gli altri elementi, mentre l'[allegato II](#) fornisce ulteriori dettagli su ciascuno di essi.

---

<sup>16</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 30 marzo 2023 relativa alla relazione sullo Stato di diritto 2022, paragrafo 19.

<sup>17</sup> Commissione europea, *Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the 2022 Rule of Law Report*, 2023, pagg. 2-3.

**Figura 4 – La relazione e gli altri strumenti relativi allo Stato di diritto**



Fonte: Corte dei conti europea.

**31** La relazione si avvale dei dati del **quadro di valutazione della giustizia**, riguardanti ad esempio la percezione dell'indipendenza della magistratura o la qualità e l'efficienza della giustizia. L'**Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)** è invitato a partecipare direttamente alle équipes per paese che preparano la relazione, mentre la **Procura europea (EPPO)** è stata consultata per la prima volta per la relazione 2023.

**32** Il **regolamento sulla condizionalità** stabilisce una procedura che consente di adottare misure di protezione in casi in cui violazioni dei principi dello Stato di diritto compromettano o rischiano seriamente di compromettere, in modo sufficientemente diretto, la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o la tutela degli interessi finanziari di quest'ultima. La relazione è una delle fonti di informazione utilizzate per individuare le violazioni dei principi dello Stato di diritto nell'ambito di tale

procedura<sup>18</sup>. Tuttavia, non specifica se le questioni relative allo Stato di diritto individuate nuocciano o rischino di nuocere alla sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o agli interessi finanziari dell'UE, un criterio fondamentale per la procedura di cui al regolamento sulla condizionalità. La relazione può quindi costituire solo un punto di partenza per l'ulteriore valutazione da parte della Commissione nell'ambito della procedura.

**33** Il Parlamento ha ribadito che la relazione dovrebbe contribuire all'attivazione degli altri strumenti e ha invitato specificamente la Commissione a creare un collegamento diretto tra la relazione e la procedura del regolamento sulla condizionalità<sup>19</sup>. Pur riconoscendo la necessità di sinergie tra i vari elementi della strumentazione, la Commissione sottolinea che non sembra opportuno anticipare una futura decisione di utilizzare uno di essi e limitare in tal modo la capacità dell'UE di reagire a situazioni in evoluzione<sup>20</sup>. Allo stesso tempo, la relazione in quanto strumento non ha forza esecutiva e la Commissione si basa sulla leale cooperazione degli Stati membri.

**34** La relazione cita inoltre esempi di applicazione degli **altri strumenti**, quali la procedura di cui all'articolo 7 del TUE o le procedure di infrazione. Ad esempio, la relazione menziona le procedure di infrazione in corso relative ai programmi di cittadinanza per investitori ( *riquadro 2*), classificando la questione come una grave preoccupazione nell'ambito della disciplina anticorruzione (pilastro 2) in diversi capitoli per paese<sup>21</sup>. Inoltre, i programmi di soggiorno per investitori sono evidenziati nella comunicazione trasversale in quanto generano un rischio di corruzione<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Considerando 16 del [regolamento \(UE\) 2020/2092](#).

<sup>19</sup> [Risoluzione del Parlamento europeo del 30 marzo 2023](#) relativa alla relazione sullo Stato di diritto 2022, paragrafo 28.

<sup>20</sup> Commissione europea, *Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the 2022 Rule of Law Report*, 2023, pag. 5.

<sup>21</sup> [SWD\(2022\) 502](#), [SWD\(2022\) 513](#) e [SWD\(2022\) 518](#): capitoli per paese sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, Cipro e Malta.

<sup>22</sup> [Comunicazione COM\(2022\) 500](#), pag. 18.

## Riquadro 2

### Procedure di infrazione concernenti i “passaporti d’oro”

Nell’ambito di un **programma di cittadinanza per investitori**, noto anche come programma “passaporto d’oro”, uno Stato concede la cittadinanza in cambio di pagamenti o investimenti finanziari predeterminati e senza esigere che il richiedente abbia un legame effettivo con tale paese. Un programma di questo tipo, se applicato da uno Stato membro, influiscono sull’intera UE: chi detiene la cittadinanza di uno Stato membro detiene automaticamente la cittadinanza UE e gode di tutti i diritti che questa comporta.

La Commissione ritiene che questi programmi **violino il diritto dell’UE**. Essi non sono compatibili con il principio di leale cooperazione (articolo 4, paragrafo 3, del TUE) o con il concetto di cittadinanza dell’Unione (articolo 20 del TFUE) e vanno pertanto abrogati.

Fino a poco tempo fa, erano tre gli Stati membri che praticavano programmi di questo tipo: Bulgaria, Cipro e Ungheria. Nell’ottobre 2020 la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti di Cipro e Malta. Cipro ha sospeso il proprio programma di cittadinanza per investitori nel novembre 2020, ma il relativo quadro giuridico rimane in vigore. La Bulgaria ha abolito il proprio programma nell’aprile 2022. Malta lo ha sospeso solo per i cittadini russi e bielorusi a causa della guerra della Russia contro l’Ucraina. Poiché lo ha mantenuto per tutti gli altri cittadini, nel settembre 2022 la Commissione ha deciso di ricorrere contro Malta dinanzi alla CGUE (causa [C-181/23](#)).

Nell’UE vi sono solo pochi programmi di cittadinanza per investitori, mentre sono molti gli Stati membri che praticano una qualche forma di **programma di soggiorno per investitori**. Questi funzionano secondo un principio analogo, in quanto vengono rilasciati permessi di soggiorno in cambio di un investimento finanziario. Anch’essi hanno implicazioni per l’intera UE, poiché i titolari di permessi di soggiorno godono di determinati diritti nell’ordinamento giuridico dell’UE. La Commissione ha adottato misure per affrontare i rischi derivanti dai programmi di soggiorno per investitori, ad esempio nell’ambito della proposta di rifusione della [direttiva sui soggiornanti di lungo periodo](#), del [pacchetto legislativo per l’antiriciclaggio](#) e della [raccomandazione](#) sulle misure immediate nel contesto dell’invasione russa dell’Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e soggiorno per investitori.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base della [relazione della Commissione COM\(2019\) 12](#), “Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell’Unione europea”, nonché della [risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2022](#).

**35** Inoltre, esistono **strumenti di altre politiche dell'UE** che non vertono specificamente sullo Stato di diritto, ma che possono tuttavia avere un'influenza significativa su di esso. Fra questi si annoverano il [regolamento recante disposizioni comuni](#)<sup>23</sup> (RDC), che si applica alla politica di coesione e ad alcuni altri fondi, nonché il [regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza](#)<sup>24</sup> (regolamento RRF) e il [semestre europeo](#). L'RDC e il regolamento RRF prevedono condizioni di pagamento legate allo Stato di diritto, mentre le raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo possono riguardare anche alcune questioni relative allo Stato di diritto quando hanno rilevanza macroeconomica (cfr. [allegato II](#)).

**36** Nella relazione la Commissione afferma che avrebbe fornito **una sintesi** dell'impiego degli strumenti fondamentali relativi allo Stato di diritto<sup>25</sup>. La sezione trasversale della comunicazione sugli sviluppi a livello dell'UE comprende una selezione di casi in cui alcuni di questi strumenti sono stati applicati, con ulteriori dettagli nei capitoli per paese, ma non fornisce un quadro completo di tutti i casi e di tutte le misure relative allo Stato di diritto. Ad esempio, la comunicazione trasversale fa riferimento a determinati casi di procedure di infrazione in corso, ma non fornisce una panoramica di tutte le pertinenti procedure di infrazione in corso. La relazione inoltre non sempre contiene riferimenti completi, che offrano ai lettori un facile accesso a informazioni dettagliate.

**37** Tutti questi strumenti devono operare in **modo complementare e sinergico** per garantire l'efficacia dell'azione dell'UE in materia di Stato di diritto. Ciò richiede coerenza tra tutti questi strumenti e il coordinamento tra le DG e i servizi competenti della Commissione. Il [riquadro 3](#) mostra un esempio delle difficoltà che questo compito può comportare.

---

<sup>23</sup> Regolamento (UE) 2021/1060.

<sup>24</sup> Regolamento (UE) 2021/241.

<sup>25</sup> Comunicazione COM(2022) 500, "Relazione sullo Stato di diritto 2022", pag. 3.

### Riquadro 3

#### Coerenza: relazione sullo Stato di diritto e semestre europeo a confronto

Le valutazioni specifiche per paese e le raccomandazioni della Commissione per la relazione possono in parte sovrapporsi a quelle del semestre europeo, in particolare per quanto riguarda i sistemi giudiziari, le discipline anticorruzione e i processi legislativi.

Ad esempio, la relazione per paese del semestre europeo sulla Spagna conclude che, per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura, **non sono state segnalate carenze sistemiche**. Tuttavia, il capitolo per paese relativo alla Spagna nella relazione individua **vari timori** in merito all'indipendenza della magistratura, tra cui ritardi di svariati anni nel rinnovo del consiglio di giustizia e questioni relative all'autonomia della procura nazionale.

Nel loro insieme, questi due messaggi possono apparire contraddittori e dimostrano la sfida di garantire complementarità e sinergie all'interno della strumentazione per lo Stato di diritto.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei documenti [SWD\(2022\) 610](#), "2022 country report – Spain", pag. 48; [SWD\(2022\) 509](#): capitolo per paese sulla situazione dello Stato di diritto in Spagna, pagg. 3-6.

**38** Per garantire coerenza nell'elaborazione delle raccomandazioni della relazione, gli orientamenti interni della Commissione specificano le circostanze in cui la relazione può formulare nuove raccomandazioni su questioni già contemplate da altri strumenti, quali le procedure di infrazione, le procedure di cui all'articolo 7 del TUE o il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – RRF). Tuttavia, la Commissione sottolinea che le raccomandazioni contenute nella relazione non pregiudicano eventuali procedimenti nell'ambito di altri strumenti<sup>26</sup>. Il [riquadro 4](#) fornisce un esempio di allineamento tra una raccomandazione contenuta nella relazione e una misura nell'ambito di un altro strumento dell'UE. Dimostra inoltre la difficoltà di trovare il giusto equilibrio tra la coerenza e una valutazione indipendente quando si affrontano questioni identiche relative allo Stato di diritto attraverso strumenti diversi.

<sup>26</sup> Comunicazione [COM\(2022\) 500](#), pagg. 2 e 4.

## Riquadro 4

### Coerenza: relazione sullo Stato di diritto e RRF

Il [piano nazionale per la ripresa e la resilienza dell'Ungheria](#) nell'ambito dell'RRF e la resilienza comprende il traguardo di “rafforzare il ruolo e i poteri del Consiglio nazionale della magistratura per controbilanciare i poteri del presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale”, che è identica a una delle raccomandazioni contenute nella relazione. Ciò dimostra l'allineamento tra questi due strumenti in merito a tale punto.

Per quanto riguarda la valutazione di queste due misure, il [capitolo per paese del 2023 relativo all'Ungheria](#) contiene una clausola di esclusione della responsabilità in cui si afferma che le valutazioni sull'attuazione delle raccomandazioni contenute nella relazione non pregiudicano eventuali valutazioni future a norma dell'articolo 24 del regolamento RRF. Il conseguimento dei traguardi dell'RRF sarà valutato conformemente alle procedure specifiche stabilite a tal fine, ma la Commissione deve comunque garantire la coerenza generale in tutte le sue azioni relative allo Stato di diritto.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dell'[allegato della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio](#) relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Ungheria, pagg. 94-95 e pag. 131; nonché [SWD\(2023\) 817](#): capitolo per paese sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pagg. 2-4.



## Sfide e opportunità nel panorama dello Stato di diritto dell'UE

### **La strumentazione per lo Stato di diritto e le modalità di utilizzo dei diversi elementi che la compongono**

Lo sviluppo e la diversificazione della strumentazione per lo Stato di diritto evidenziano ulteriormente la sfida di assicurare complementarità e sinergie tra tutte le sue componenti. Vi sono opportunità per rispondere a questa sfida, ad esempio spiegando meglio le interdipendenze e le sovrapposizioni tra gli strumenti relativi allo Stato di diritto (paragrafi [37-38](#)) e le scelte della Commissione di quale strumento utilizzare e in quali circostanze (paragrafi [19-20](#)). Un'altra opportunità potrebbe consistere nel chiarire il rapporto tra le diverse terminologie utilizzate dalle varie componenti (paragrafo [21](#)).

### **Panoramica completa di tutti gli strumenti relativi allo Stato di diritto e delle misure applicate a titolo di ciascuno di essi**

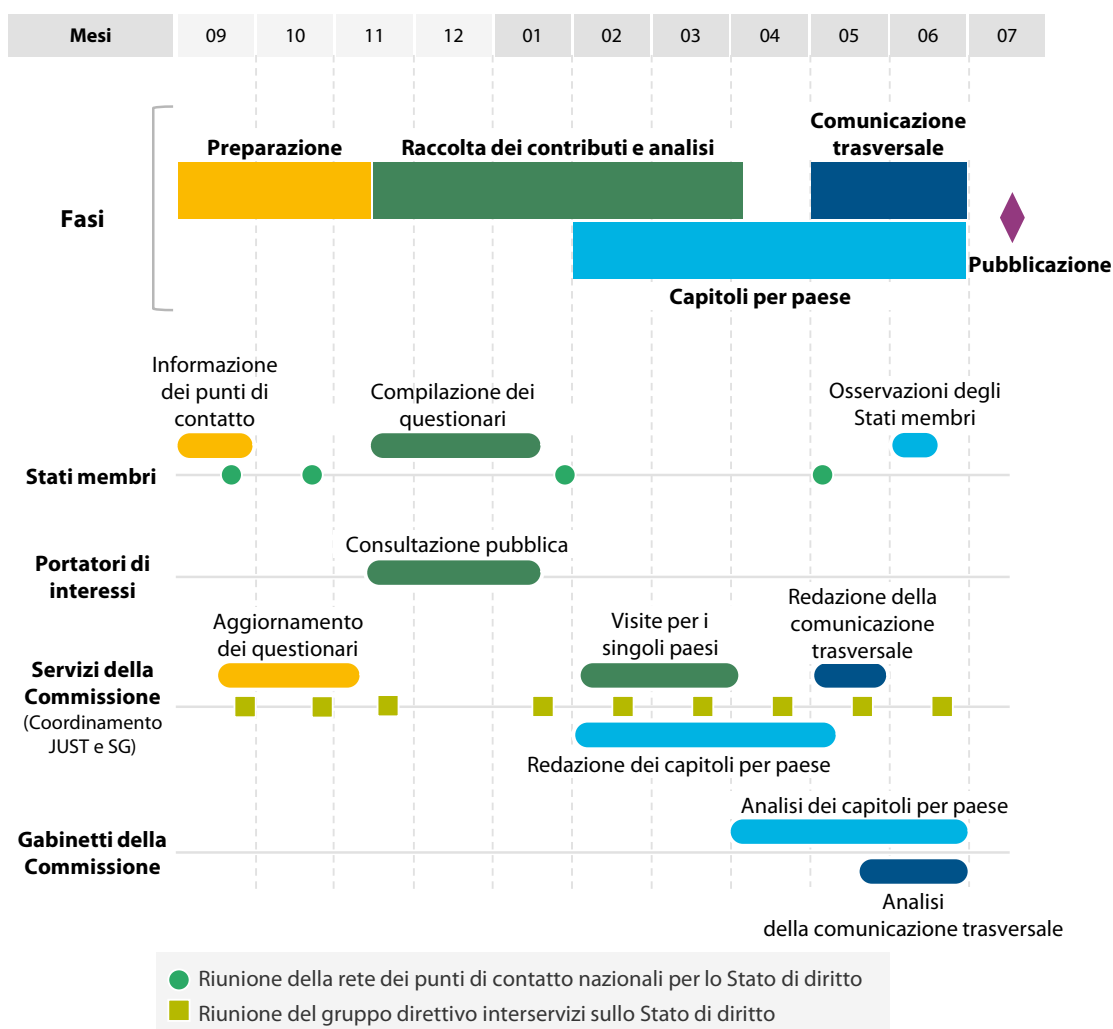
Vi è l'opportunità di rendere più articolate e complete le informazioni sugli sviluppi dello Stato di diritto e sulle misure in questo ambito applicate nel quadro di altri strumenti dell'UE presentati nella relazione e nei suoi allegati. Ad esempio, potrebbe essere inclusa o potrebbe essere fatto riferimento a una panoramica completa delle procedure di infrazione in corso relative allo Stato di diritto e/o un elenco di tutte le misure relative allo Stato di diritto applicate nell'ambito di altri strumenti dell'UE, quali il semestre europeo, l'RRF o l'RDC (paragrafo [36](#)).

# Il processo di elaborazione della relazione

## Panoramica

**39** La sezione seguente descrive, passo per passo, il processo di elaborazione della relazione, come sintetizzato nella *figura 5*.

Figura 5 – Il processo di elaborazione della relazione



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti della Commissione sulla tempistica.

## Preparazione

**40** Il ciclo di elaborazione della relazione prende avvio all'inizio dell'autunno dell'anno precedente la pubblicazione. La Commissione offre agli Stati membri la possibilità di formulare osservazioni sui questionari aggiornati utilizzati per raccogliere i loro contributi e li informa in merito alla pianificazione dell'intero esercizio.

## Raccolta dei contributi

### Questionari e consultazione pubblica quali principali fonti di informazione

**41** La Commissione invita gli Stati membri e i portatori di interessi (come le associazioni e le reti professionali, le ONG e il mondo accademico) a fornire contributi scritti mediante questionari standardizzati, che seguono i quattro pilastri della relazione suddivisi in tematiche di secondo livello più dettagliate<sup>27</sup>. Gli Stati membri e i portatori di interessi completano i rispettivi questionari parallelamente al volgere di ogni anno.

**42** Per la relazione 2022, hanno compilato i questionari tutti gli Stati membri tranne l'Ungheria e la Polonia<sup>28</sup>. Per la relazione 2023, vi hanno provveduto tutti gli Stati membri tranne la Polonia<sup>29</sup>. Il numero di portatori di interessi che hanno fornito contributi alla relazione è aumentato da circa 220 per la relazione 2022 a circa 250 per la relazione 2023<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> *European Rule of Law Mechanism – 2022 Rule of Law Report*, modello.

<sup>28</sup> SWD(2022) 517: capitolo per paese sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 38; nonché SWD(2022) 521: capitolo per paese sulla situazione dello Stato di diritto in Polonia, pag. 39.

<sup>29</sup> SWD(2022) 821: capitolo per paese sulla situazione dello Stato di diritto in Polonia, pag. 45.

<sup>30</sup> Sintesi della consultazione mirata dei portatori di interessi per le relazioni sullo Stato di diritto 2022 e 2023.

## Contributi dell’Agenzia per i diritti fondamentali, del Consiglio d’Europa e delle Nazioni Unite

**43** Inoltre, la Commissione riceve contributi annuali dall’**Agenzia per i diritti fondamentali** (*Fundamental Rights Agency – FRA*). Tali contributi comprendono estratti del sistema di informazione sui diritti fondamentali nell’UE<sup>31</sup> della FRA e la ricerca condotta dall’Agenzia stessa sugli aspetti dello spazio civico relativi allo Stato di diritto.

**44** La Commissione riceve inoltre contributi annuali da organizzazioni internazionali. Il **Consiglio d’Europa** e i suoi organi, quali la **Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia)** o il **Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)**, forniscono elenchi delle loro recenti relazioni, pareri, raccomandazioni, sentenze e altri documenti pubblicati. L’**Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)** fornisce il proprio contributo annuale attraverso l’Ufficio regionale europeo delle Nazioni Unite per i diritti umani e sono stati anche riscontrati riferimenti a relazioni dell’**Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici** ricevute durante la consultazione pubblica.

## Visite per i singoli paesi sotto forma di riunioni online con gli Stati membri e i portatori di interessi

**45** Dopo l’analisi iniziale di tali contributi, la Commissione prepara domande di follow-up. Le utilizza per strutturare le sue visite virtuali per i singoli paesi, che generalmente si svolgono a febbraio e marzo e comprendono oltre 500 riunioni online con autorità nazionali, organi indipendenti e portatori di interessi<sup>32</sup>.

**46** La Commissione elenca gli organismi incontrati nell’allegato II di ciascun capitolo per paese. Pubblica inoltre alcuni dei contributi aggiuntivi ricevuti durante le visite per i singoli paesi. La quantità di documentazione raccolta durante tali visite varia notevolmente da un paese all’altro. La Commissione non redige sistematicamente verbali o altre forme di rendicontazione su tali riunioni, ma utilizza le informazioni raccolte a voce direttamente nella relazione.

---

<sup>31</sup> Contributo sottoposto alla Commissione dalla FRA per la preparazione della relazione 2022, pag. 2.

<sup>32</sup> Pagine Internet della Commissione per la [relazione 2022](#) e la [relazione 2023](#).

## Analisi

### Un approccio alla valutazione di tipo qualitativo, basato su norme dettagliate e su competenze e giudizio professionali

**47** L'approccio di valutazione della Commissione è di carattere principalmente **qualitativo**, con alcuni riferimenti a indici quantitativi quali l'**indice di percezione della corruzione** di Transparency International o i **sondaggi Eurobarometro** e altri dati quantitativi, ad esempio sull'efficienza dei sistemi giudiziari, o statistiche sui casi di corruzione. Secondo la Commissione, gli indici quantitativi sono di scarsa utilità diretta per la relazione, soprattutto a causa della loro natura composita che non ne riflette la portata specifica.

**48** Lo scopo della Commissione è valutare tutte le fonti di informazione a fronte dei requisiti giuridici dell'UE e di altre **norme**, come sintetizzato nella **figura 6**.

### Figura 6 – Norme per la valutazione dello Stato di diritto da parte della Commissione



*Nota:* Per "direttiva PIF" si intende la [direttiva \(UE\) 2017/1371](#); per "direttiva sui servizi di media audiovisivi" si intende la [direttiva \(UE\) 2010/13](#). La Commissione di Venezia è un organo consultivo del Consiglio d'Europa che emette autorevoli pareri sullo Stato di diritto e ha creato l'elenco di criteri per la valutazione dello Stato di diritto (2016).

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base di: Commissione europea, *Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report*, 2022, pagg. 3-4.

**49** La Commissione suddivide ulteriormente queste ampie categorie di norme in oltre 50 sottocategorie nell’ambito dei quattro pilastri principali. Alcune sottocategorie comprendono più di dieci norme dettagliate. Le norme utilizzate per la valutazione della Commissione sono citate nella relazione, alla fine dei paragrafi pertinenti o nelle note a piè di pagina. La Commissione basa la propria valutazione direttamente su tali norme, alcune delle quali sono specifiche, mentre altre sono più generali. Tuttavia, la Commissione non comunica o documenta gli specifici indicatori utilizzati per valutare la conformità a tali norme nei casi in cui queste stesse non siano sufficientemente specifiche o direttamente misurabili.

**50** I ricercatori che esaminano la relazione sottolineano inoltre che essa non individua indicatori specifici utilizzati per misurare ciascuna delle caratteristiche elencate nei quattro pilastri<sup>33</sup>. Analogamente, il Parlamento europeo, nella risoluzione del 2022, ha invitato la Commissione a “riflettere sugli indicatori utilizzati per valutare la situazione dello Stato di diritto negli Stati membri”<sup>34</sup>.

**51** L’approccio della Commissione si basa sulle competenze professionali e sul giudizio delle équipes per paese che redigono ciascun capitolo per paese. Si basa inoltre su discussioni interne sia a livello tecnico, nell’ambito delle DG e dei servizi competenti della Commissione, sia a livello politico, in seno ai gabinetti dei commissari competenti nonché al collegio stesso dei commissari.

**52** La Commissione inizia il proprio lavoro dando seguito alle questioni trattate nella relazione dell’anno precedente e prosegue esaminando nuovi punti. Successivamente valuta tali questioni in base alle pertinenti norme dell’UE o a norme europee più ampie. Quanto più una questione si discosta da una norma o la viola, e quanto maggiore è il suo impatto, tanto maggiore è la probabilità che venga classificata come preoccupazione. Se una norma è stata violata in modo palese e/o ripetuto producendo un impatto elevato, la questione sarà classificata come “grave preoccupazione”.

---

<sup>33</sup> Closa, C., e Hernández, G., “From scrutiny to implementation: reinforcing the impact of the Rule of Law Report”, *STG Policy Papers*, numero 2023/05, 2023, pagg. 3-4; Pech, L., e Bárd, P., *The Commission’s Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values*, studio condotto su richiesta delle commissioni LIBE e AFCE, 2022, pagg. 13 e 103.

<sup>34</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2022 relativa alla relazione sullo Stato di diritto 2021 della Commissione, paragrafo 4.

**53** In tale contesto, la Commissione utilizza le seguenti classificazioni delle questioni relative allo Stato di diritto (note come “**qualificatori**”):

- 1) **preoccupazioni**, ulteriormente suddivise, a seconda della loro gravità, in:
  - a) gravi preoccupazioni
  - b) preoccupazioni
  - c) preoccupazioni moderate;
- 2) **sfide**: qualificatore generale che indica le questioni in sospeso da affrontare che non sono sufficientemente gravi da destare preoccupazione;
- 3) **carenze**: di gravità analoga alle sfide, ma più specifiche.

**54** La Corte ha rilevato che il qualificatore più forte “**gravi preoccupazioni**” è stato usato in tre degli otto capitoli per paese selezionati: una volta nell’ambito del pilastro 1, tre volte nell’ambito del pilastro 2 e una volta nell’ambito del pilastro 4. Nella comunicazione trasversale, che riguarda tutti i 27 Stati membri, la Commissione ha utilizzato l’espressione “gravi preoccupazioni” solo tre volte nel complesso. Non tutte le “gravi preoccupazioni” individuate nei capitoli dedicati ai singoli paesi sono state pertanto incluse nella comunicazione trasversale.

**55** La Corte ha inoltre osservato che, nella relazione, la Commissione ha operato una distinzione sistematica tra nuove questioni e questioni relative agli anni precedenti ancora in corso. Considerando che la relazione è uno strumento relativamente nuovo, la Commissione non si è finora proposta di presentare le **tendenze** degli sviluppi in materia di Stato di diritto nel corso degli anni. Il Parlamento ha tuttavia affermato che la relazione dovrebbe individuare chiaramente le tendenze positive e negative per quanto riguarda la situazione dello Stato di diritto nonché le tendenze trasversali, comprese eventuali vulnerabilità sistemiche, a livello dell’Unione<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> [Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2022](#) relativa alla relazione sullo Stato di diritto 2021 della Commissione, paragrafi 8-9.

## La documentazione di valutazione si basa sui contributi forniti, sui quesiti posti e sul progetto di relazione elaborato

**56** La Corte ha osservato che la Commissione pubblica quasi tutti i contributi ricevuti sul proprio sito Internet, previo accordo di ciascun contribuente. Sulla base dell'analisi di tali contributi, la Commissione prepara quesiti da porre in occasione delle visite per i singoli paesi, durante le quali raccoglie informazioni e documenti supplementari. In seguito, ha inizio la stesura dei capitoli dedicati ai singoli paesi.

**57** Oltre a ciò, la Commissione non stila nessun altro documento di lavoro che illustri in che modo ha selezionato, tra tutti i contributi raccolti, le questioni sulle quali riferire o il processo attraverso il quale ne ha valutato la gravità. Nelle note a piè di pagina della relazione, la Commissione menziona le fonti di informazione citate direttamente nel testo. Non sempre sono repertorate le fonti aggiuntive utilizzate a sostegno dell'analisi della Commissione e per corroborare le informazioni fornite. Secondo la Commissione, sono tenute in debito conto tutte le informazioni provenienti dalle fonti elencate nella metodologia, considerandone la correttezza fattuale, la completezza, la qualità, l'affidabilità e la pertinenza<sup>36</sup>.

## Capitoli per paese

### Gli obiettivi sono coerenza e proporzionalità

**58** Ogni capitolo per paese presenta la stessa struttura: una pagina di sintesi, una pagina in cui sono incluse raccomandazioni (a partire dal 2022) e conclusioni sui progressi compiuti nella loro attuazione (a partire dal 2023), seguita dal corpo principale del testo e dagli allegati in cui figurano le fonti utilizzate e le organizzazioni incontrate. Il corpo principale del capitolo comprende un paragrafo introduttivo all'inizio di ciascuna sezione e ogni successivo paragrafo analitico si apre con una frase principale.

**59** Per far sì che il proprio approccio ai capitoli per paese sia improntato alla **coerenza**, la Commissione suddivide il lavoro relativo ai quattro pilastri in 81 tematiche di secondo livello più dettagliate. La metodologia della Commissione richiede un approccio proporzionale, garantendo al contempo la parità di trattamento per tutti gli

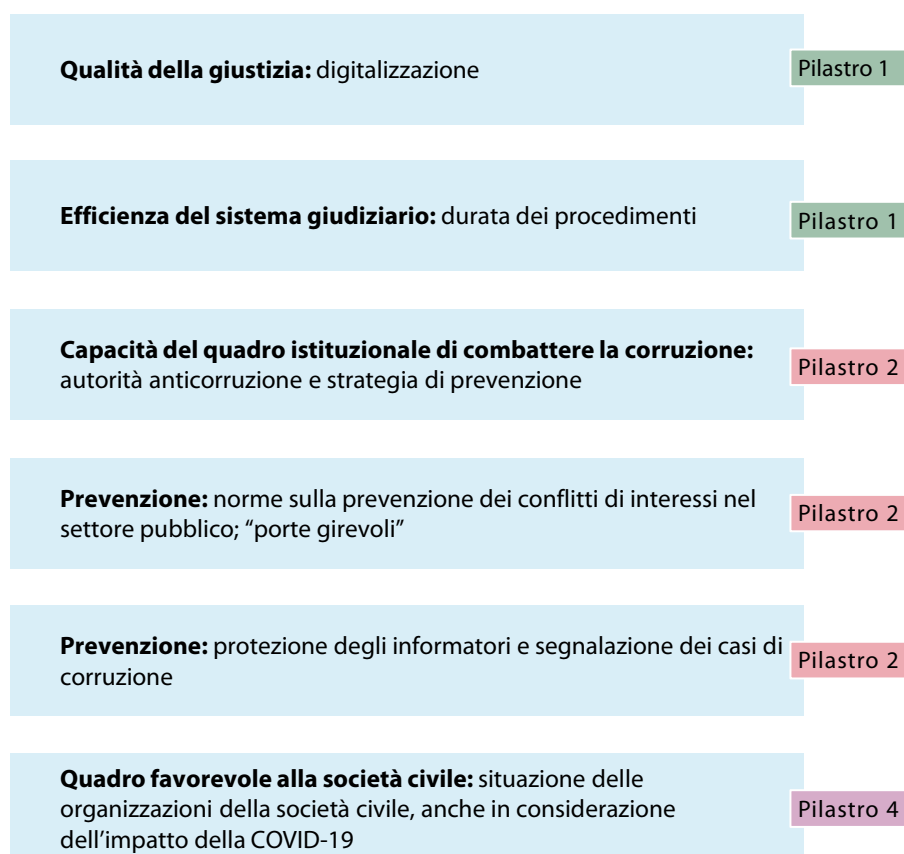
---

<sup>36</sup> Commissione europea, *Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*, 2022, pag. 1.



Stati membri<sup>37</sup>. Nella pratica, ciò significa che la Commissione monitora gli sviluppi nell'ambito di tutte queste tematiche di secondo livello per tutti gli Stati membri, ma può adeguare il livello di approfondimento e le informazioni comunicate in funzione della gravità dei problemi individuati, del loro eventuale carattere sistemico e degli sviluppi effettivamente prodottisi nel corso dell'anno. Di conseguenza, la relazione stessa non riflette necessariamente tutte le tematiche di secondo livello monitorate. Nella relazione 2022, in media, circa la metà di tali tematiche di secondo livello è stata sviluppata in modo più dettagliato in ciascun capitolo per paese. Le tematiche di secondo livello analizzate più di frequente sono presentate nella *figura 7*.

### Figura 7 – Tematiche di secondo livello sviluppate più di frequente nei capitoli per paese



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

<sup>37</sup> Ibidem, pag. 4.

## Esame interno ed esterno

**60** L'esame interno della relazione da parte della Commissione si articola su **tre livelli principali**: servizi capofila (DG JUST e Segretariato generale), direzioni (servizi contributori) e gabinetti. Inoltre, vi sono membri del personale addetti a monitorare la coerenza testuale in tutta la relazione e la sua conformità agli orientamenti.

**61** Questo insieme di esami e controlli è realizzato direttamente nel testo dei progetti di capitoli per paese. La Commissione non utilizza liste di controllo o documenti analoghi per effettuare il controllo di qualità, ma segue orientamenti interni aggiornati periodicamente.

**62** All'inizio di giugno la Commissione condivide i progetti di capitoli per paese con **gli Stati membri affinché formulino osservazioni**, solitamente entro un termine di due settimane. Il numero di osservazioni ricevute varia notevolmente. Per gli otto capitoli per paese selezionati dalla Corte, la Commissione ha ricevuto una media di 39 osservazioni (da un minimo di 19 a un massimo di 83) per capitolo.

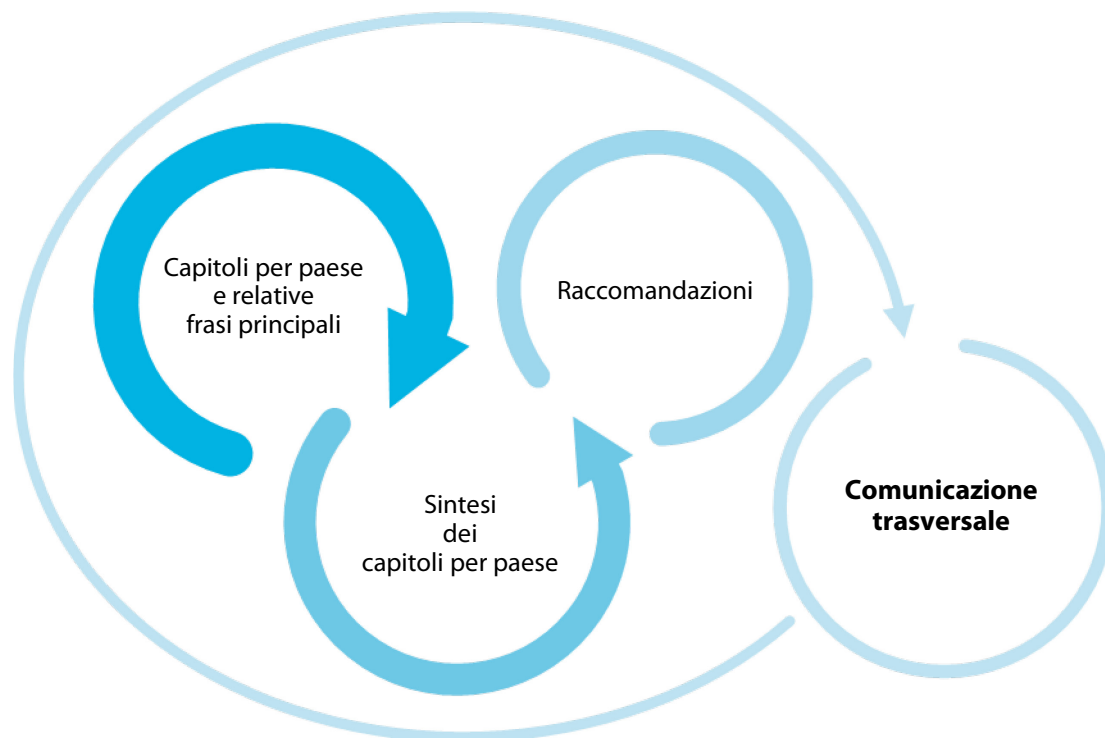
**63** In generale, la Commissione tiene conto delle osservazioni degli Stati membri inerenti alla correttezza dei fatti, mentre respinge la maggior parte di quelle che modificano la sua valutazione, a meno che non siano giustificate da elementi probatori supplementari. La Commissione non invia un riscontro specifico agli Stati membri e le modifiche apportate sono incorporate direttamente nella relazione pubblicata.

## Comunicazione trasversale

### L'obiettivo è l'equilibrio

**64** Parallelamente ai capitoli per paese, la Commissione, sotto la responsabilità del Segretariato generale, elabora anche una comunicazione trasversale riguardante la situazione nell'UE nel suo complesso. Non dispone di orientamenti interni specifici per la comunicazione trasversale, in quanto ritiene che gli orientamenti sui capitoli per paese siano sufficienti a coprire entrambi i tipi di documenti. La comunicazione si basa sulla valutazione contenuta nei capitoli per paese e deve rispecchiarla adeguatamente. La **figura 8** illustra il flusso di redazione della relazione, dai capitoli per paese alla comunicazione trasversale.

**Figura 8 – Flusso di redazione della relazione**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti della Commissione.

**65** Nella propria analisi, la Corte ha rilevato che:

- o se una questione è oggetto di una raccomandazione, la Commissione la inserisce nella comunicazione trasversale e nella sintesi del capitolo per paese corrispondente. La sintesi si basa a sua volta sulle frasi principali del pertinente capitolo per paese.
- o In alcuni casi, la comunicazione trasversale include questioni che non sono menzionate nella sintesi del capitolo per paese in questione, il che devia dal flusso di redazione di cui sopra. Tali questioni appaiono pertanto più importanti nel contesto della comunicazione che in quello del capitolo per paese. Ad esempio, la Commissione si è avvalsa di tale approccio quando in diversi Stati membri si sono presentate sfide simili, che sono tutte state citate nella comunicazione ma non nelle pertinenti sintesi.
- o La Commissione ha spiegato che nella comunicazione trasversale mirava a raggiungere una copertura equilibrata di tutti gli Stati membri (9-15 menzioni per ciascuno) e di tutti e quattro i pilastri, fornendo esempi sia positivi che negativi.

## Esame interno e tabelle per la verifica della coerenza

**66** La comunicazione trasversale è sottoposta allo stesso processo di esame dei capitoli per paese ma è anche oggetto di un'ampia consultazione interservizi prima dell'adozione da parte del collegio dei commissari.

**67** Analogamente ai capitoli per paese, non vi sono liste di controllo specifiche o documenti simili da seguire per il controllo di qualità della relazione. Per far sì che il testo sia coerente ed equilibrato, la Commissione si basa invece su tre tabelle generali:

- 1) **una tabella degli esempi** che registra il numero di menzioni sia positive che negative per ciascuno Stato membro;
- 2) **una tabella per la verifica della coerenza** che illustra quali tematiche di secondo livello sono trattate in ciascun capitolo per paese;
- 3) **una tabella delle raccomandazioni**, che fornisce una panoramica di tutte le raccomandazioni.

## Sfide e opportunità nel processo di elaborazione della relazione

### La metodologia per la preparazione della relazione

Le sei pagine della metodologia, di pubblico dominio, offrono un valore limitato ai lettori o ai ricercatori interessati che desiderano comprendere meglio l'approccio di valutazione della Commissione. Sarebbe utile aumentare la quantità di informazioni di pubblico dominio sulla metodologia della Commissione (ad esempio, sui qualificatori e sulle tipologie utilizzate, nonché sulle norme e sugli indicatori – cfr. paragrafi [48](#) e [53](#)), aumentando in tal modo la trasparenza e la rendicontabilità.

Inoltre, potrebbe essere utile anche chiarire ulteriormente l'approccio di valutazione della Commissione riguardo al modo in cui vengono valutati il grado di conformità alle norme e la gravità di eventuali questioni classificate (paragrafi [49-54](#)), nonché migliorare la pista degli elementi probatori del processo di valutazione documentando meglio in che modo la Commissione decide su quali contributi fare affidamento e su quali aspetti riferire nonché in che modo valuta la gravità di questi ultimi (paragrafo [57](#)).

Inoltre, con la quinta edizione della relazione, di prossima pubblicazione, la Commissione potrebbe cogliere l'occasione per presentare una panoramica pluriennale delle questioni relative allo Stato di diritto monitorate nell'ambito dei vari cicli della relazione annuale (paragrafo [55](#)).

# Raccomandazioni e attività di follow-up

## Raccomandazioni della Commissione in materia di Stato di diritto contenute nella relazione

### Raccomandazioni rivolte a ciascuno Stato membro

**68** La Commissione ha incluso per la prima volta raccomandazioni nella relazione 2022. Nel complesso, la relazione conteneva **145 raccomandazioni** riguardanti tutti e quattro i pilastri, di cui 40 sui sistemi giudiziari (pilastro 1), 52 sulla disciplina anticorruzione (pilastro 2), 32 sul pluralismo e la libertà dei media (pilastro 3) e 21 su altri sistemi di bilanciamento dei poteri (pilastro 4). In alcuni casi, una sola raccomandazione affrontava al proprio interno molteplici questioni (cfr. *allegato III*).

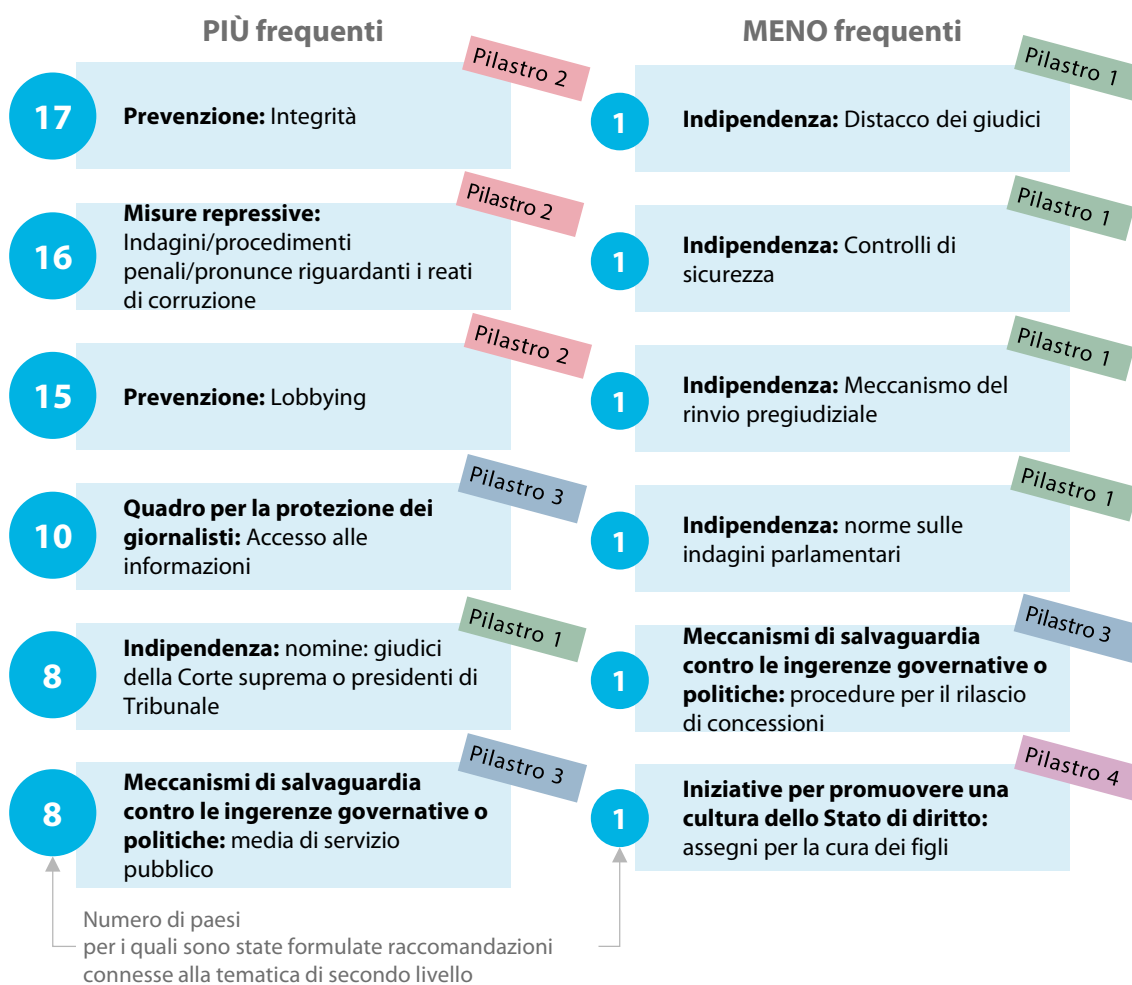
**69** Obiettivo della Commissione è formulare raccomandazioni rivolte a ciascuno Stato membro, pur mantenendone il numero entro certi limiti. Il numero di raccomandazioni varia da quattro a otto<sup>38</sup> per Stato membro nella relazione 2022 e da due e sette<sup>39</sup> per Stato membro in quella del 2023. La tematica di secondo livello per la quale è stato formulato il maggior numero di raccomandazioni, rivolte a 17 Stati membri, è “Integrità (conflitti di interessi, “porte girevoli”, codice di condotta, dichiarazioni patrimoniali)” nell’ambito del pilastro 2, il che riflette la natura composita di questa categoria. Al contempo, il pilastro 2 sulla disciplina anticorruzione è stato più di frequente oggetto di raccomandazioni. La *figura 9* fornisce una panoramica delle tematiche di secondo livello oggetto di raccomandazioni con maggiore e minore frequenza.

---

<sup>38</sup> Quattro raccomandazioni rivolte a: Belgio, Danimarca, Estonia, Lettonia, Paesi Bassi, Finlandia e Svezia; otto raccomandazioni rivolte a: Ungheria.

<sup>39</sup> Due raccomandazioni rivolte a: Estonia, Lettonia; sette raccomandazioni rivolte a: Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia.

**Figura 9 – Tematiche di secondo livello oggetto di raccomandazioni con maggiore e minore frequenza**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti della Commissione.

**70** Il Parlamento si è detto “preoccupato per la mancanza di coerenza tra la relazione orizzontale [comunicazione] e le raccomandazioni, in particolare il fatto che le preoccupazioni specifiche per paese [formulate in tale relazione] non corrispondono pienamente alle raccomandazioni specifiche per paese [...]” Il Parlamento ha chiesto di stabilire un chiaro collegamento tra le preoccupazioni espresse e le raccomandazioni formulate<sup>40</sup>. In caso di gravi preoccupazioni, la Commissione mira, in linea di principio, a formulare raccomandazioni che richiedano l’adozione di misure concrete. Sulla base dell’analisi delle raccomandazioni selezionate contenute nella relazione 2022, la Corte ha rilevato che delle quattro raccomandazioni che richiedevano l’adozione di misure

<sup>40</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 30 marzo 2023 relativa alla relazione sullo Stato di diritto 2022, paragrafo 8.

concrete<sup>41</sup>, nessuna era legata a una questione esplicitamente classificata come “grave preoccupazione”. La Commissione ritiene che ciascun capitolo per paese fornisca sempre una chiara valutazione delle preoccupazioni, nonché delle norme che non sono state rispettate e del loro impatto nella pratica, elemento che costituisce la base per la scelta della raccomandazione da formulare.

**71** La Corte ha rilevato che nessuna delle 12 raccomandazioni esaminate aveva un termine concreto di attuazione. La Commissione valuta invece i progressi compiuti nell’attuazione di ciascuna raccomandazione ogni anno, nella successiva edizione della relazione. Alcune raccomandazioni richiedono azioni specifiche, ad esempio adottare norme concrete sulla Corte suprema (Ungheria) o rinnovare il consiglio della magistratura (Spagna), altre si limitano a fissare un orientamento generale, ad esempio migliorare l’integrità di settori specifici della pubblica amministrazione (Bulgaria), lasciando allo Stato membro interessato trovare soluzioni concrete per affrontare i problemi individuati. Le raccomandazioni in genere non sono dotate di valori-obiettivo quantitativi, per cui la Commissione deve spiegare nel capitolo per paese le motivazioni alla base della propria valutazione.

**72** I progetti di raccomandazione non sono inclusi nel testo sottoposto alla consultazione finale con gli Stati membri. Questi ultimi possono formulare osservazioni sui progetti dei capitoli per paese e sulle questioni ivi individuate, ma non hanno accesso in anticipo alle raccomandazioni e non hanno quindi la possibilità di accettarle o respingerle. La Commissione ritiene che le raccomandazioni, che non sono vincolanti, siano il risultato della propria valutazione e assume la responsabilità politica della loro formulazione.

### **Progressi compiuti dopo il primo anno di attuazione delle raccomandazioni**

**73** A partire dalla relazione 2023, la Commissione ha introdotto una valutazione dell’attuazione delle raccomandazioni. Sia gli Stati membri che i portatori di interessi possono fornire informazioni sulle misure adottate per attuare le raccomandazioni nei questionari (paragrafo **41**) che contribuiscono alla valutazione della Commissione.

---

<sup>41</sup> Entrambe le raccomandazioni riguardanti l’Ungheria nell’ambito del pilastro 1, la seconda raccomandazione riguardante la Spagna nell’ambito dello stesso pilastro e la raccomandazione riguardante Malta nell’ambito del pilastro 2.

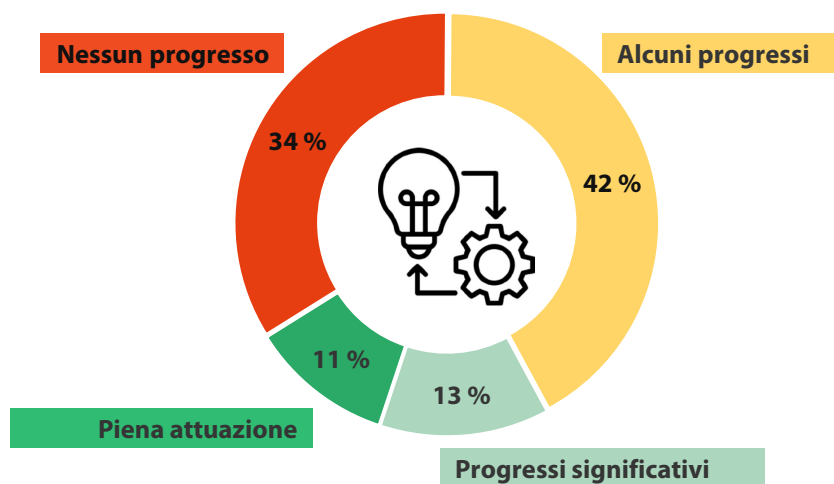


**74** La Corte ha osservato che il seguito dato alle raccomandazioni aveva migliorato la struttura della valutazione della Commissione, in quanto era possibile trarre una conclusione chiara dallo stato di attuazione di ciascuna raccomandazione. La Commissione utilizza una classificazione articolata in quattro livelli per valutare lo stato di attuazione delle raccomandazioni:

- 1) **piena attuazione;**
- 2) **progressi significativi;**
- 3) **alcuni progressi;**
- 4) **nessun progresso.**

**75** La [figura 10](#) mostra i progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni formulate nella relazione 2022, quali valutati nella relazione 2023, mentre l'[allegato III](#) fornisce una panoramica dettagliata dello stato di attuazione di tutte le raccomandazioni formulate nel 2022 per ciascun pilastro e Stato membro.

**Figura 10 – Attuazione delle raccomandazioni formulate nel 2022 (situazione a luglio 2023)**



Fonte: calcolo della Corte dei conti europea sulla base della [comunicazione COM\(2023\) 800](#), Relazione sullo Stato di diritto 2023.

**76** Nel corso dell'analisi delle raccomandazioni contenute nei capitoli per paese e nell'ambito dei pilastri selezionati, la Corte ha rilevato un caso in cui la Commissione ha riconosciuto "alcuni progressi" sulla base del fatto che lo Stato membro interessato (la Germania) l'aveva unicamente informata del suo piano di adottare orientamenti. La Commissione ha ritenuto che ciò costituisse una misura preliminare per conseguire gli obiettivi generali della raccomandazione (il [riquadro 5](#) illustra tale caso in dettaglio).

## Riquadro 5

### Seguito dato alle raccomandazioni per il 2022: “alcuni progressi”

**Raccomandazione:** Rafforzare le norme vigenti in materia di porte girevoli aumentando la coerenza delle diverse norme applicabili, la trasparenza delle autorizzazioni per l’impiego futuro dei funzionari pubblici di alto livello e la durata dei periodi di incompatibilità per i ministri federali e i sottosegretari di Stato parlamentari di livello federale.

Valutazione della Commissione:  
**alcuni progressi**

**Testo del capitolo per paese (traduzione a cura della Corte):** Benché siano in fase di elaborazione orientamenti supplementari in merito al periodo successivo alla cessazione dal servizio, essi **non rispondono alla necessità** di assicurare una maggiore coerenza tra le varie norme esistenti. [...] Il governo federale **non prevede di legiferare per rispondere alle persistenti preoccupazioni** in merito alla diversa applicazione delle norme tedesche in materia di “porte girevoli”, compresi i diversi periodi di incompatibilità e l’ampia discrezionalità nella decisione dell’alta dirigenza riguardo all’impiego futuro dei segretari di Stato e dei direttori generali, **nonostante le raccomandazioni internazionali**. [...] Saranno elaborati nuovi **orientamenti** preventivi destinati al governo federale, al fine di **sensibilizzare** i funzionari pubblici che vanno in pensione. Poiché sono state adottate misure limitate per rafforzare le norme vigenti in materia di “porte girevoli”, si è ritenuto che, per quanto riguarda la raccomandazione contenuta nella relazione sullo Stato di diritto 2022, fossero stati compiuti alcuni progressi.

Fonte: SWD(2022) 805: capitolo per paese sulla situazione dello Stato di diritto in Germania, pagg. 16-17 (traduzione a cura della Corte)

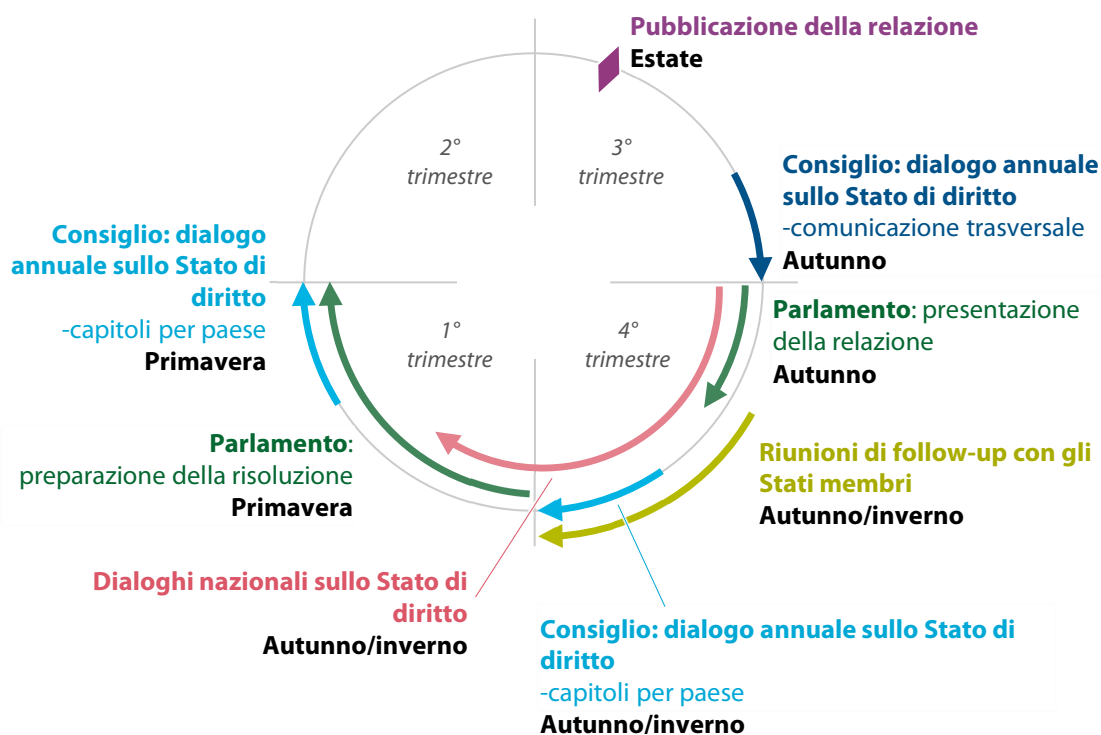
**77** Un’altra raccomandazione è stata valutata come in “piena attuazione” sulla base del fatto che lo Stato membro interessato (l’Ungheria) aveva adottato una nuova legge. Tuttavia, la raccomandazione era quella di rafforzare il ruolo di una particolare istituzione<sup>42</sup>, cosa che può dipendere anche dal modo in cui tale legge viene attuata nella pratica. Secondo gli orientamenti della Commissione, una raccomandazione può considerarsi pienamente attuata una volta che lo Stato membro ha adottato e/o attuato (quale pertinente nel contesto di specie) tutte le misure necessarie per dare seguito alla raccomandazione in modo adeguato.

<sup>42</sup> SWD(2022) 817: capitolo per paese sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pagg. 2-4.

## Attività di divulgazione

**78** Il ciclo relativo allo Stato di diritto si estende oltre la pubblicazione della relazione e prosegue fino ai mesi primaverili dell'anno successivo, come illustrato nella **figura 11**. Le più importanti di queste attività sono il dialogo annuale sullo Stato di diritto in seno al Consiglio dell'UE, nel corso del quale gli Stati membri discutono della comunicazione trasversale e di diversi capitoli per paese, e le risoluzioni di iniziativa del Parlamento europeo, elaborate finora per ciascuna edizione della relazione. La Commissione prosegue inoltre il dialogo con gli Stati membri, invitandoli tutti a partecipare a una riunione tecnica di follow-up per discutere dell'attuazione delle raccomandazioni e organizzare dialoghi nazionali sullo Stato di diritto e altre riunioni bilaterali direttamente in vari Stati membri. L'**allegato IV** fornisce ulteriori dettagli su queste e altre attività che seguono la pubblicazione della relazione.

**Figura 11 – Ciclo annuale delle attività di divulgazione**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del sito Internet Europa e dei documenti della Commissione.

## Sfide e opportunità relative alle raccomandazioni contenute nella relazione

### **Il numero e il livello di dettaglio delle raccomandazioni e la gravità dei problemi individuati**

La situazione dello Stato di diritto e le questioni individuate differiscono notevolmente da uno Stato membro all'altro. Decidere in merito al numero e al livello di dettaglio delle raccomandazioni in modo proporzionato alla gravità dei problemi individuati può quindi costituire una sfida per la Commissione (paragrafi [68-71](#)). In tal senso, la Commissione potrebbe anche cogliere l'occasione per sviluppare ulteriormente i propri orientamenti sulla valutazione delle raccomandazioni, sulla base dell'esperienza acquisita grazie al primo esercizio di follow-up effettuato nel 2023 (paragrafi [76-77](#)).

### **Tasso di attuazione delle raccomandazioni**

Dopo il primo anno di follow-up delle raccomandazioni formulate nella relazione 2022, non si era registrato nessun progresso per il 34 % delle raccomandazioni, vi erano stati alcuni progressi per il 42 % e progressi significativi per il 13 %, mentre l'11 % era stato attuato pienamente. Considerato il ruolo svolto dagli Stati membri nell'attuazione delle raccomandazioni e poiché alcune di queste possono riguardare questioni che richiedono un'azione continua nel corso di diversi anni, aumentare il tasso di attuazione per far sì che la relazione sortisca l'effetto auspicato potrebbe rappresentare una sfida per la Commissione in futuro (paragrafo [75](#)).

## Osservazioni conclusive

**79** Dal 2020 la Commissione monitora sistematicamente la situazione dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri e pubblica una relazione annuale sullo Stato di diritto. L'analisi della Corte fornisce un quadro completo di questo processo.

**80** La prima parte della presente analisi descrive l'assetto giuridico dello Stato di diritto nell'UE e introduce la **relazione sullo Stato di diritto in rapporto agli altri strumenti dell'UE** riguardanti lo Stato di diritto. L'UE dispone di una serie di strumenti complementari che possono essere utilizzati in parallelo piuttosto che gerarchicamente, il che lascia spazio per adattare la scelta degli strumenti al contesto specifico. La relazione è uno strumento preventivo che fornisce la valutazione della Commissione sugli sviluppi significativi in materia di Stato di diritto negli Stati membri e una panoramica degli sviluppi a livello dell'UE (paragrafi **11-38**).

**81** La Corte ha individuato sfide e opportunità riguardanti i seguenti aspetti:

- la strumentazione per lo Stato di diritto e le modalità di utilizzo dei diversi elementi che la compongono;
  - la sfida di assicurare complementarità e sinergie tra tutte tali componenti;
  - l'opportunità di spiegare meglio le interdipendenze tra gli strumenti e le scelte della Commissione di quale di questi utilizzare e in quali circostanze;
- una panoramica completa di tutti gli strumenti relativi allo Stato di diritto e delle misure applicate a titolo di ciascuno di essi;
  - l'opportunità di rendere più complete le informazioni sugli sviluppi dello Stato di diritto nel quadro di altri strumenti dell'UE presentati nella relazione.

**82** La parte centrale della presente analisi fornisce informazioni dettagliate sul **modo in cui la Commissione elabora la relazione** e ne spiega il relativo processo passo a passo. La Commissione utilizza come principali fonti di informazione i questionari destinati agli Stati membri e la consultazione pubblica con i portatori di interessi. Si avvale di un approccio di valutazione qualitativo, basato sui requisiti del diritto dell'Unione e su altre norme europee, ma non comunica né documenta ulteriormente gli indicatori utilizzati per valutare la conformità a tali norme. La relazione non ha finora presentato alcuna tendenza degli sviluppi in materia di Stato di diritto nel corso degli anni (paragrafi **39-67**).

**83** Le principali opportunità di miglioramento individuate dalla Corte nell'ambito del processo riguardano i seguenti aspetti:

- o le informazioni di pubblico dominio sulla metodologia della Commissione;
- o l'ulteriore chiarimento dell'approccio di valutazione della Commissione;
- o la documentazione del processo di valutazione;
- o una panoramica pluriennale delle questioni relative allo Stato di diritto.

**84** L'ultima sezione della presente analisi esamina le **raccomandazioni formulate nella relazione** e il primo esercizio di follow-up e fornisce una breve panoramica delle attività di divulgazione connesse alla relazione. La relazione comprende una serie di raccomandazioni rivolte a ciascuno Stato membro, che saranno monitorate nell'edizione successiva. Nel 2023, primo anno di follow-up, l'11 % delle raccomandazioni era stato attuato pienamente, il 55 % in parte, mentre per il 34 % di esse non vi sono stati progressi. Una volta pubblicata, la relazione funge da base per il dialogo annuale del Consiglio sullo Stato di diritto e per le discussioni in seno al Parlamento europeo. La Commissione svolge ulteriori attività di divulgazione della relazione, sia a livello dell'UE che degli Stati membri (paragrafi [68-78](#)).

**85** Per quanto riguarda le raccomandazioni e il seguito ad esse dato, la Corte ha rilevato le seguenti sfide:

- o adeguare il numero e il livello di dettaglio delle raccomandazioni in modo che siano proporzionali alla gravità dei problemi individuati;
- o aumentare il tasso di attuazione delle raccomandazioni.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione V, presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 16 gennaio 2024.

*Per la Corte dei conti europea*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Allegati

## Allegato I – Esempi di giurisprudenza della CGUE in materia di Stato di diritto

Sebbene i trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) del 1957 non menzionassero specificamente lo Stato di diritto, nella sentenza **Les Verts/Parlamento** (causa 294/83 del 1986) la CGUE ha sottolineato che la CEE è “una comunità di diritto”. Nel proprio **parere** del 2014 (2/13), che riflette gli attuali trattati dell’UE, la CGUE ha sottolineato che lo Stato di diritto, insieme agli altri valori comuni sanciti dall’articolo 2 del TUE, è condiviso da tutti gli Stati membri, il che a sua volta “implica e giustifica l’esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell’Unione che li attua”.

Nella sentenza “**giudici portoghesi**” o **Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas** (causa C-64/16 del 2018), la CGUE ha esplicitamente affermato che l’indipendenza dei giudici nazionali è essenziale per il buon funzionamento del sistema di tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell’articolo 19, paragrafo 1, del TUE. Ciò implica che gli Stati membri devono garantire l’indipendenza dei giudici per consentire una tutela giurisdizionale effettiva e un’interpretazione e un’applicazione uniformi del diritto dell’UE.

La causa “**giudici portoghesi**” ha stabilito un precedente per altre cause, come la causa **Commissione/Repubblica di Polonia** (causa C-619/18 del 2019). La CGUE ha concluso che la Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell’articolo 19, paragrafo 1, del TUE per quanto riguarda le misure di abbassamento dell’età per il pensionamento dei giudici e il potere discrezionale del Presidente della Repubblica di prorogare i mandati dei giudici<sup>43</sup>. Successivamente, la CGUE ha emesso numerose altre sentenze riguardanti il riassetto del sistema giudiziario in Polonia<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Torres Perez, A., “From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 27(1), 2020, pag. 118.

<sup>44</sup> Cause C-192/18, C-487/19, C-508/19, C-791/19, ecc.



Nel febbraio 2022 la CGUE ha respinto i ricorsi di Ungheria e Polonia per **l'annullamento del regolamento sulla condizionalità** (cause [C-156/21](#) e [C-157/21](#)). La CGUE ha confermato che la base giuridica del regolamento è appropriata, che non elude l'articolo 7 del TUE, che rispetta i limiti delle attribuzioni conferite all'UE e che non viola il principio della certezza del diritto. La CGUE ha sottolineato che “[i] valori contenuti nell'articolo 2 TUE [...] definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune. Pertanto, l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni previste dai trattati, di difendere detti valori”.

## Allegato II – La strumentazione per lo Stato di diritto

### Strumenti dell'UE che vertono sullo Stato di diritto

#### Relazione annuale sullo Stato di diritto

La [relazione sullo Stato di diritto](#) è un meccanismo preventivo per monitorare e valutare gli sviluppi significativi, sia positivi che negativi, relativi allo Stato di diritto negli Stati membri. Verte su quattro pilastri: il sistema giudiziario, la disciplina anticorruzione, il pluralismo e la libertà dei media nonché altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri. Né la relazione né le raccomandazioni in essa formulate sono giuridicamente vincolanti.

#### Regolamento sulla condizionalità

Il [regolamento sulla condizionalità](#) istituisce un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'UE e degli interessi finanziari dell'UE in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri. Prevede misure di protezione specifiche, tra cui la sospensione dei pagamenti o il divieto di assumere nuovi impegni giuridici. Le misure di protezione possono essere adottate solo in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto che compromettano o rischino seriamente di compromettere, in modo sufficientemente diretto, la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o la tutela degli interessi finanziari di quest'ultima. La procedura è stata applicata per la prima volta nel 2022, nei confronti dell'Ungheria<sup>45</sup> (per maggiori dettagli su tale procedura, cfr. la relazione speciale della Corte dei conti europea sullo Stato di diritto nell'UE<sup>46</sup>).

#### Procedure previste all'articolo 7 del TUE

L'[articolo 7 del TUE](#) stabilisce procedure per far fronte al rischio di violazione grave o all'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori di cui all'articolo 2 del TUE. Il suo ambito di applicazione comprende pertanto non solo lo Stato di diritto, ma si spinge oltre, riguardando anche il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dei diritti umani. Tre dei suoi paragrafi introducono ciascuno una procedura distinta, come illustrato nella [figura 12](#).

---

<sup>45</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio.

<sup>46</sup> Relazione speciale 03/2024.

## Procedure previste all'articolo 7 del TUE



### Articolo 7, paragrafo 1

- In caso di **evidente rischio** di grave violazione dei valori da parte di uno Stato membro:
- proposta presentata da un terzo degli Stati membri, dal Parlamento o dalla Commissione;
  - decisione del Consiglio – a **maggioranza dei 4/5**, con l'approvazione del Parlamento.



### Articolo 7, paragrafo 2

- In caso di **esistenza** di una violazione grave e persistente dei valori da parte di uno Stato membro:
- proposta presentata da un terzo degli Stati membri o dalla Commissione
  - decisione del Consiglio europeo — all'**unanimità** (escluso lo Stato membro interessato), con l'approvazione del Parlamento.



### Articolo 7, paragrafo 3

- Decisione in merito alla sospensione dei diritti derivanti dai trattati a carico Stato membro interessato, compresi i diritti di voto in seno al Consiglio:
- decisione del Consiglio — a **maggioranza qualificata**.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dell'articolo 7 del TUE.

La procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, è stata avviata in due casi: nel dicembre 2017 nei confronti della Polonia (da parte della Commissione) e nel settembre 2018 nei confronti dell'Ungheria (da parte del Parlamento europeo)<sup>47</sup>. A novembre 2023, il Consiglio non aveva votato su nessuna delle due procedure.

## Quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto

La Commissione ha istituito il [quadro per rafforzare lo Stato di diritto](#) al fine di evitare che le minacce emergenti allo Stato di diritto si aggravino a tal punto da indurre la Commissione ad avviare la procedura di cui all'articolo 7 del TUE. Il suo funzionamento è basato su un dialogo con lo Stato membro interessato, seguito da una valutazione della situazione in questione. Infine, indica le azioni che potrebbero essere adottate per affrontare la minaccia sistemica<sup>48</sup>. La Commissione ha applicato il quadro nei confronti della Polonia prima di avviare la procedura di cui all'articolo 7 del TUE. Lo strumento non ha forza esecutiva.

<sup>47</sup> [Comunicato stampa](#): "Stato di diritto: La Commissione avvia una procedura d'infrazione contro la Polonia per violazioni del diritto UE da parte del suo Tribunale costituzionale", 22.12.2021.

<sup>48</sup> [Comunicazione COM\(2014\) 158](#), pag. 8.

## **Quadro di valutazione della giustizia**

Il [quadro di valutazione della giustizia](#) è una comunicazione della Commissione che fornisce informazioni comparative per valutare l'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari nazionali. Mentre la relazione sullo Stato di diritto presenta una valutazione qualitativa, il quadro di valutazione presenta una serie di dati prevalentemente quantitativi.

## **Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) – chiuso nel 2023**

Nel 2007, in seguito all'adesione all'UE di Bulgaria e Romania, la Commissione ha istituito il [meccanismo di cooperazione e verifica](#) (MCV), una misura transitoria per aiutare i due paesi a porre rimedio alle carenze nei settori della riforma giudiziaria, della lotta alla corruzione e, nel caso della Bulgaria, della criminalità organizzata<sup>49</sup>. A seguito delle relazioni finali per la Bulgaria (2019) e la Romania (2022), l'MCV si è formalmente concluso nel settembre 2023<sup>50</sup> (cfr. relazione speciale della Corte dei conti europea sullo Stato di diritto e relative risposte della Commissione, che fanno anche riferimento all'MCV<sup>51</sup>). Dal 2020, la Bulgaria e la Romania sono oggetto di monitoraggio nell'ambito della relazione sullo Stato di diritto, al pari di tutti gli Stati membri.

## **Strumenti dell'UE in altre politiche che hanno un impatto sullo Stato di diritto**

### **Semestre europeo**

Il [semestre europeo](#) è il quadro di riferimento per il coordinamento e il monitoraggio delle politiche economiche e sociali degli Stati membri. Nell'ambito del ciclo annuale del semestre europeo, la Commissione pubblica relazioni per paese contenenti una valutazione di ciascuno Stato membro e propone raccomandazioni specifiche per paese che il Consiglio deve adottare. Tali raccomandazioni possono riguardare anche questioni relative ai sistemi giudiziari e alle discipline anticorruzione degli Stati membri o alla qualità del loro processo legislativo, nella misura in cui tali questioni incidono sulla situazione macroeconomica di un paese o sul contesto imprenditoriale, sugli investimenti, sulla crescita e sull'occupazione. Tendono a essere più ampie e generali delle raccomandazioni formulate nella relazione sullo Stato di diritto. Tutte le raccomandazioni formulate nel quadro del semestre europeo sono conservate nella

---

<sup>49</sup> Decisioni [2006/928/CE](#) e [2006/929/CE](#).

<sup>50</sup> Comunicazione [COM\(2023\) 800](#), pag. 34-35; decisioni (UE) [2023/1785](#) e [2023/1786](#).

<sup>51</sup> [Relazione speciale 03/2024](#) e [risposte della Commissione europea](#).

banca dati contenente le raccomandazioni specifiche per paese della Commissione (per maggiori informazioni su questo strumento, cfr. la relazione speciale della Corte sul semestre europeo<sup>52</sup>).

### **Regolamento recante disposizioni comuni e dispositivo per la ripresa e la resilienza**

Il [regolamento recante disposizioni comuni](#) (RDC), che si applica ai fondi di coesione e ad alcuni altri fondi, e il [regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza](#) (*Recovery and Resilience Facility* – RRF) sono gli strumenti fondamentali di cui l'UE dispone per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale e per superare l'impatto economico della pandemia di COVID-19. Entrambi hanno un certo impatto sullo Stato di diritto in ragione delle condizioni di finanziamento che stabiliscono. L'RDC prevede una condizione abilitante orizzontale che richiede l'istituzione di meccanismi efficaci per garantire il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, mentre alcuni piani nazionali per la ripresa e la resilienza nell'ambito dell'RRF prevedono traguardi relativi allo Stato di diritto. Inoltre, l'RRF è strettamente interconnesso con il semestre europeo, in quanto i piani nazionali per la ripresa e la resilienza sono intesi a contribuire ad affrontare tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo<sup>53</sup> (per maggiori dettagli sull'applicazione di tali condizioni in entrambe le politiche, cfr. la relazione speciale della Corte dei conti europea sullo Stato di diritto nell'UE<sup>54</sup>).

### **Procedure d'infrazione**

A norma dell'articolo 258 del TFUE, la Commissione può avviare [procedure di infrazione](#) per far fronte a qualsiasi situazione in cui uno Stato membro non abbia ottemperato a uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati. Tuttavia, molti casi di infrazione riguardano questioni che rientrano nell'ambito di applicazione della relazione, come i recenti casi relativi all'indipendenza della magistratura (cfr. [l'allegato 1](#) per esempi) e ai programmi di cittadinanza per investitori ([riquadro 2](#)). La procedura prevede diverse fasi da seguire per porre rimedio alle violazioni prima che si giunga alla fase contenziosa. Qualora queste falliscano, la Commissione può deferire la questione alla **CGUE** e persino chiederle di imporre sanzioni.

---

<sup>52</sup> [Relazione speciale 16/2020](#).

<sup>53</sup> [Allegato V del regolamento RRF](#).

<sup>54</sup> [Relazione speciale 03/2024](#).

### **Rinvii pregiudiziali alla CGUE**

I [procedimenti di pronuncia pregiudiziale](#) della CGUE (articolo 267 del TFUE) consentono ai giudici nazionali di sottoporre alla Corte questioni relative all'interpretazione e all'applicazione uniforme del diritto dell'UE. Il diritto e la discrezionalità degli organi giurisdizionali nazionali di sottoporre questioni pregiudiziali alla CGUE sono una caratteristica essenziale del diritto dell'UE che garantisce la cooperazione giudiziaria tra l'UE e gli Stati membri, come recentemente confermato dalla CGUE (cause [C-564/19](#) e [C-791/19](#)).

### **Casi OLAF ed EPPO**

Mediante il proprio lavoro, l'[Ufficio europeo per la lotta antifrode](#) (OLAF) e la [Procura europea](#) (EPPO) tutelano gli interessi finanziari dell'UE. Le loro azioni contro la frode, la corruzione e il riciclaggio di denaro sono spesso pertinenti ai fini dei quattro pilastri della relazione, in particolare per quanto riguarda la disciplina anticorruzione.



|  | BE | BG | CZ | DK | DE | EE | IE | EL | ES | FR | HR | IT | CY | LV | LT | LU | HU | MT | NL | AT | PL | PT | RO | SI | SK | FI | SE | N.        |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----------|
| <b>Pilastro 3 – Pluralismo e libertà dei media</b>                     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | <b>32</b> |
| Autorità e organi competenti in materia di media                       |    |    |    |    |    |    |    |    | ■  |    |    |    |    |    |    |    | ■  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |           |
| Trasparenza della proprietà dei media                                  |    |    | ●  |    |    |    |    |    |    | ■  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |           |
| Meccanismi di salvaguardia contro le ingerenze governative o politiche |    | ■  | ■  |    |    |    |    |    |    |    | ■  |    | ■  |    |    |    | ■  | ■  |    | ■  | ■  | ■  | ■  | ■  | ■  | ■  |    |           |
| Quadro per la protezione dei giornalisti                               | ■  |    |    | ■  | ■  | ■  | ■  | ■  | ■  | ■  | ■  | ■  |    |    | ■  | ■  |    | ■  | ■  | ■  | ■  | ■  |    |    | ■  | ■  | ■  |           |
| <b>Pilastro 4 – Bilanciamento dei poteri</b>                           |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | <b>21</b> |
| Processo legislativo   |    |    |    |    |    | ■  |    |    |    |    |    |    | ■  |    |    | ■  |    |    |    |    |    |    | ■  | ■  |    |    |    |           |
| Autorità indipendenti  |    |    | ■  |    |    |    |    |    |    |    | ■  | ■  |    |    | ■  |    | ■  |    |    |    | ■  | ■  | ■  | ■  | ■  | ■  |    |           |
| Quadro favorevole alla società civile                                  |    |    |    |    | ■  | ■  | ■  |    |    |    |    |    |    | ■  |    |    | ■  |    |    |    | ■  | ■  | ■  |    |    |    |    | ■         |
| Iniziative per promuovere una cultura dello Stato di diritto           |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ■  |    |    |    |    |    |    |    |           |

**Legenda:**

|                  |   |                         |   |
|------------------|---|-------------------------|---|
| Nessun progresso | ■ | Progressi significativi | ■ |
| Alcuni progressi | ■ | Piena attuazione        | ■ |

I colori indicano il livello di attuazione delle raccomandazioni. Ogni quadrato colorato si riferisce a una raccomandazione. I pallini (●) segnalano raccomandazioni che riguardano due o più temi distinti. Ulteriori raccomandazioni di questo tipo per lo stesso paese sono indicate con “●●”, “●●●” e “●●●●”. Per conteggiare il numero totale di raccomandazioni (ultima colonna di ciascuna tabella), la Corte ha conteggiato come unica ciascuna raccomandazione riguardante più di un argomento (contrassegnata da pallini ●).

*Nota:* le raccomandazioni formulate nella relazione devono essere inserite nel contesto più ampio di tutte le altre misure relative allo Stato di diritto adottate nel quadro di altri strumenti dell’UE e non sono da considerarsi da esse avulse. Il livello di attuazione si riferisce solo alla raccomandazione concreta e non riflette la situazione generale dello Stato di diritto in ciascuno Stato membro.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base del documento [COM\(2023\) 800](#), Relazione sullo Stato di diritto 2023.



## Allegato IV – Attività di divulgazione

### Attività interistituzionali: Consiglio e Parlamento

Dal 2014 il **Consiglio** tiene un dialogo politico annuale sullo Stato di diritto e dal 2020 utilizza la relazione come punto di partenza per tali discussioni. Il Consiglio “Affari generali” discute la comunicazione trasversale poco dopo l’estate, mentre le discussioni specifiche per paese sulla base dei capitoli per paese si svolgono in due tornate alla fine dell’anno e all’inizio della primavera dell’anno successivo. Ogni tornata riguarda cinque Stati membri, seguendo l’ordine protocollare<sup>55</sup>. Il Consiglio non diffonde alcun documento ufficiale derivante da tali discussioni. Nell’estate 2023 il Consiglio ha avviato una valutazione del dialogo annuale sullo Stato di diritto, sulla base di un [questionario per gli Stati membri](#). Tuttavia, nel dicembre 2023, il Consiglio non ha raggiunto un accordo sulle conclusioni in merito alla valutazione, in quanto solo 26 delegazioni hanno appoggiato il testo o non hanno formulato obiezioni. Le conclusioni confermavano, tra le altre cose, che il dialogo sarebbe continuato sulla base della relazione sullo Stato di diritto e rilevavano l’inclusione delle raccomandazioni quale modo per evidenziare specifici problemi che richiedono maggiore attenzione da parte degli Stati membri. Tali conclusioni stabiliscono inoltre un cambiamento della frequenza delle discussioni specifiche per paese che, a partire dal 2024 si terranno tre volte all’anno (due volte nel primo semestre e una nel secondo) e si concentreranno ciascuna sulla situazione in quattro Stati membri<sup>56</sup>.

Anche il **Parlamento** discute la relazione e ha finora elaborato risoluzioni di iniziativa su ciascuna edizione. Il processo inizia con la presentazione della relazione da parte della Commissione al Parlamento in estate o all’inizio dell’autunno. Il Parlamento nomina quindi un relatore e ha inizio il lavoro nelle commissioni. Di solito, nella primavera dell’anno successivo, il Parlamento formula una risoluzione<sup>57</sup> che mette in evidenza determinate questioni relative allo Stato di diritto, presenta la sua valutazione della relazione e raccomanda miglioramenti.

---

<sup>55</sup> Nota della presidenza alle delegazioni: [Dialogo annuale sullo Stato di diritto](#), 11510/22, 2.9.2022.

<sup>56</sup> Conclusioni della presidenza: [Valutazione del dialogo annuale sullo Stato di diritto](#), 16547/23, 12.12.2023; [comunicato stampa](#): Valutazione del dialogo del Consiglio sullo Stato di diritto - Conclusioni della presidenza, aggiornato al 21.12.2023.

<sup>57</sup> [Risoluzione del Parlamento europeo del 30 marzo 2023](#) relativa alla relazione sullo Stato di diritto 2022.

Per formalizzare ulteriormente la cooperazione tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento nel settore dello Stato di diritto, il Parlamento ha ripetutamente proposto di concludere un **accordo interistituzionale sullo Stato di diritto**<sup>58</sup>. La Commissione ritiene che detto accordo potrebbe essere difficile da negoziare e preferisce spendersi per utilizzare al meglio il quadro esistente<sup>59</sup>. Tuttavia, ha dichiarato il proprio impegno a strutturare ulteriormente il dialogo sullo Stato di diritto con il Parlamento e a discutere la situazione dello Stato di diritto in tutti i 27 Stati membri sulla base dei capitoli per paese della relativa relazione, analogamente a quanto sta facendo il Consiglio.

### **Dialogo con gli Stati membri e le parti interessate**

Oltre che mediante le attività interistituzionali, la Commissione assicura il follow-up della relazione attraverso il dialogo con gli Stati membri. La Commissione invita tutti gli Stati membri a **riunioni tecniche di follow-up** per discutere dell'attuazione delle raccomandazioni, opportunità che nove di essi hanno colto durante il ciclo riguardante la relazione 2022. Inoltre, si tengono riunioni bilaterali a livello politico e i commissari discutono la relazione con rappresentanti in diversi parlamenti nazionali. Inoltre, la rete dei punti di contatto per lo Stato di diritto mette a disposizione un canale aperto di discussione regolare tra la Commissione e gli Stati membri sull'elaborazione della relazione<sup>60</sup>.

Nel 2022, la Commissione ha introdotto un nuovo concetto di **dialoghi nazionali sullo Stato di diritto** e, in cooperazione con l'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) e i portatori di interessi nazionali, ha tenuto tre dialoghi di questo tipo a seguito della pubblicazione della relazione 2022 e cinque dialoghi a seguito della pubblicazione della relazione 2023<sup>61</sup>. La Commissione continua a collaborare con la FRA, le associazioni professionali e le reti della società civile a livello dell'UE, nonché e con le organizzazioni internazionali.

---

<sup>58</sup> Ibidem, paragrafo 19.

<sup>59</sup> Commissione europea, *Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the 2022 Rule of Law Report*, 2023, pag. 2.

<sup>60</sup> Comunicazione COM(2023) 800, pagg. 30-31.

<sup>61</sup> Ibidem, pag. 31.

# Abbreviazioni e acronimi

**CEE:** Comunità economica europea

**CGUE:** Corte di giustizia dell'Unione europea

**DG:** direzione generale

**DG CNECT:** direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie

**DG HOME:** direzione generale della Migrazione e degli affari interni

**DG JUST:** direzione generale della Giustizia e dei consumatori

**EPPO:** Procura europea

**FRA:** Agenzia per i diritti fondamentali

**MCV:** meccanismo di cooperazione e verifica

**OLAF:** Ufficio europeo per la lotta antifrode

**ONU:** Organizzazione delle Nazioni Unite

**RDC:** regolamento recante disposizioni comuni

**RRF:** *Recovery and Resilience Facility* (dispositivo per la ripresa e la resilienza)

**SWD:** documento di lavoro dei servizi della Commissione

**TFUE:** trattato sul funzionamento dell'Unione europea

**TUE:** trattato sull'Unione europea

# Glossario

**Accordo interistituzionale:** documento stabilito congiuntamente che disciplina taluni aspetti della consultazione e della cooperazione tra istituzioni dell'UE.

**Colegislatori:** Consiglio dell'UE e Parlamento europeo, che collaborano su un piano di parità per adottare la legislazione dell'UE.

**Comunicazione della Commissione:** documento in cui la Commissione presenta ai colegislatori la propria valutazione, la propria posizione o le proprie proposte su una determinata politica.

**Direttiva PIF:** direttiva dell'UE relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'UE mediante il diritto penale.

**Documento di lavoro dei servizi della Commissione:** documento della Commissione non vincolante redatto a fini di discussione interna o esterna all'istituzione.

**Équipe per paese:** équipe composta dal personale di diversi servizi o direzioni generali della Commissione che partecipa all'elaborazione della relazione annuale sullo Stato di diritto in un determinato paese.

**Obiettivo:** misura quantitativa dei progressi compiuti da uno Stato membro verso il completamento di una riforma specifica o di un investimento previsto dal rispettivo piano per la ripresa e la resilienza.

**Politica di coesione:** politica dell'UE che mira a ridurre le disparità economiche e sociali tra le regioni e gli Stati membri promuovendo la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e la cooperazione transfrontaliera e interregionale.

**Relazione sullo Stato di diritto:** relazione introdotta negli orientamenti politici della Commissione nel 2019 come esercizio annuale e parte del nuovo meccanismo dell'UE per lo Stato di diritto.

**Rete dei punti di contatto nazionali per lo Stato di diritto:** gruppo composto da rappresentanti degli Stati membri, che fornisce un canale di discussione regolare tra la Commissione e gli Stati membri e svolge un ruolo attivo nel ciclo annuale della relazione sullo Stato di diritto e nello scambio di buone pratiche.

**Strumentazione dell'UE per lo Stato di diritto:** insieme di strumenti per promuovere e sostenere lo Stato di diritto nell'UE e nei suoi Stati membri.

**Traguardo:** risultato qualitativo sulla via del completamento di una riforma o di un investimento, quale presupposto per un pagamento specifico a titolo dell'RRF.

## Équipe della Corte dei conti europea

La presente analisi è stata adottata dalla Sezione di audit V (“Finanziamento ed amministrazione dell’Unione”), presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte. Il compito di audit è stato eseguito sotto la guida di Laima Liucija Andrikienė, Membro della Corte, coadiuvata da: Tomas Mackevičius, capo di Gabinetto, e Aldona Drėgvaitė, attaché di Gabinetto; Angela Ortiz Munoz, assistente di Gabinetto; Paul Sime, primo manager; Jitka Benešová, capoincarico; Anžela Poliulianaitė, vice capoincarico; Tetiana Lebedynets e Miguel Ferrão, auditor; Savija Grabinski, tirocinante. Jesús Nieto Muñoz ha fornito supporto grafico e Michael Pyper ha fornito assistenza linguistica.



*Da sinistra a destra:* Anžela Poliulianaitė, Tetiana Lebedynets, Miguel Ferrão, Jitka Benešová, Tomas Mackevičius, Laima Liucija Andrikienė, Paul Sime, Angela Ortiz Munoz, Michael Pyper, Aldona Drėgvaitė.

## DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2024

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). In linea generale, quindi, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che siano indicate eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

Figure 3, 6, 10 e 12: queste figure sono state realizzate utilizzando risorse tratte da [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

### Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

|     |                        |                |                   |                   |
|-----|------------------------|----------------|-------------------|-------------------|
| PDF | ISBN 978-92-849-1576-7 | ISSN 2811-8235 | doi:10.2865/51868 | QJ-AN-24-002-IT-N |
|-----|------------------------|----------------|-------------------|-------------------|

Lo Stato di diritto è uno dei valori fondanti dell'UE.

La presente analisi intende contribuire a una migliore comprensione del panorama dello Stato di diritto nell'UE e degli strumenti di cui questa dispone al riguardo, concentrandosi sulla relazione annuale sullo Stato di diritto della Commissione, uno strumento preventivo in cui quest'ultima valuta gli sviluppi significativi in materia di Stato di diritto negli Stati membri e formula raccomandazioni sui nodi individuati.

La Corte chiarisce la posizione e il ruolo della relazione nel panorama dello Stato di diritto e ne illustra l'elaborazione e il follow-up, descrivendo ciascuna fase del processo a partire dalla raccolta e valutazione dei contributi fino alla formulazione delle raccomandazioni.

Sottolinea inoltre le sfide e opportunità riguardanti, ad esempio, la metodologia della relazione e il rapporto tra i vari strumenti connessi allo Stato di diritto.

**CORTE DEI CONTI EUROPEA**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/contact](https://eca.europa.eu/it/contact)

Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA