

La relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto nell'UE per il 2024: momento di sintesi di un *Rule of law toolbox* sempre più articolato per fronteggiare le persistenti criticità all'interno dell'Unione

Francesco Emanuele Grisostolo

Ricercatore di Diritto Pubblico comparato, Università degli Studi di Udine

1. La Relazione annuale all'interno del *Rule of law toolbox* – Con la comunicazione del luglio 2019 “[Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione](#)”, la (prima) Commissione guidata da Ursula von der Leyen annunciava l'intenzione di pubblicare annualmente una relazione sullo Stato di diritto nell'UE, «per garantire la trasparenza e la consapevolezza necessarie, e per mantenere lo Stato di diritto nell'agenda politica dell'UE». La relazione avrebbe dovuto contenere, per ciascun anno, una «sintesi degli sviluppi significativi» in materia. A partire dal 2020 sono state pubblicate cinque relazioni e il Parlamento europeo ha riconosciuto che esse sono divenute un «pilastro fondamentale del pacchetto di strumenti dell'UE (...) un parametro di riferimento per il lavoro delle istituzioni dell'UE sulle questioni riguardanti lo Stato di diritto»¹.

In questa sede, si commenta la relazione per il 2024, pubblicata lo scorso 24 luglio², che si pone in continuità sul piano metodologico e strutturale con quelle degli anni precedenti, pur con alcune novità. Per cominciare, viene messa in primo piano, nella parte introduttiva, la sintesi del complesso quadro di strumenti a disposizione delle Istituzioni europee per promuovere il rispetto dei valori dello Stato di diritto all'interno dell'Unione (*Rule of law toolbox*)³, quadro che si è arricchito in modo significativo non solo a livello di strumenti a disposizione, ma anche di esperienze applicative⁴. Lo sviluppo forse più rilevante illustrato dall'ultima relazione, se non altro per il carattere “costituzionale” della procedura prevista dall'art. 7 TUE (clausola di sospensione), è la chiusura del procedimento contro la Polonia, a seguito del cambiamento di maggioranza di governo⁵ e del piano d'azione presentato dallo Stato membro per superare le criticità relative all'indipendenza della magistratura⁶.

Viene sottolineata anche l'efficacia dei meccanismi di condizionalità finanziaria. A tale tipologia possono essere ricondotti il “regime generale di condizionalità” previsto dal [Regolamento \(UE, Euratom\) 2092/2020](#)⁷, attivato per il momento solo nei confronti

¹ [Risoluzione del Parlamento europeo del 28 febbraio 2024. Relazione sulla relazione sullo Stato di diritto 2023 della Commissione.](#)

² Commissione europea, [Relazione sullo Stato di diritto 2024. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea](#), Bruxelles, 24.7.2024, COM(2024)800 final.

³ Secondo la Commissione, la relazione si dovrebbe porre «al centro dell'architettura dello Stato di diritto dell'UE» (Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 3).

⁴ Per una visione d'insieme, si veda il recente volume C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra (eds.), *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench. Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape*, Londra, 2024.

⁵ S. Giusti, *Il cambio di rotta della Polonia contro populismo e polarizzazione*, in *Ispionline.it*, 17.10.2023.

⁶ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 7-8. In questo caso, essendo stato avviato il procedimento a carico della Polonia da parte della Commissione, è stato sufficiente il ritiro della proposta da parte della stessa. Diversamente, nel caso dell'Ungheria l'iniziativa proviene dal Parlamento europeo (M. Aranci, *Il Parlamento europeo ha votato: attivato l'art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell'Ungheria*, in *Eurojus.it*, 17.09.2018).

⁷ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

dell'Ungheria, che presuppone «violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione», la condizionalità “orizzontale” del rispetto della Carta di Nizza, prevista per i principali fondi europei dal [Regolamento \(UE\) 2021/1060](#)⁸, e la condizionalità “promozionale” incarnata dal PNRR, che ha visto l'inclusione nei Piani nazionali di riforme connesse alle raccomandazioni sullo Stato di diritto contenute nelle precedenti relazioni⁹. A questi strumenti se ne aggiungono altri, di carattere non vincolante, riconducibili alla *soft law* o alla collaborazione amministrativa, quali, prima fra tutti, la relazione in esame, ma anche le riunioni periodiche della rete UE dei punti di contatto per lo Stato di diritto, il dialogo annuale sullo Stato di diritto in seno al Consiglio (che si basa sulla relazione), le riunioni sul tema del Consiglio UE nella composizione “Giustizia” e le audizioni e discussioni svolte presso il Parlamento europeo.

Una rilevante novità della relazione di quest'anno è l'inclusione nell'analisi della situazione di alcuni tra i Paesi candidati dei Balcani occidentali, con la predisposizione anche dei relativi *reports* nazionali (Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia, definiti dalla relazione “Paesi dell'allargamento”)¹⁰. Questa scelta riafferma la centralità della relazione nell'architettura delle politiche europee sullo Stato di diritto e si inserisce, inoltre, nel nuovo disegno della politica dell'allargamento, che negli ultimi anni mette in primo piano proprio le questioni relative allo Stato di diritto e al funzionamento delle istituzioni democratiche, quali aspetti da analizzare nel corso di tutto il percorso di avvicinamento dei Paesi candidati e da trattare come indici determinanti del grado di avanzamento dello stesso (*fundamentals first*)¹¹. Da sottolineare è anche l'esplicito collegamento con i tentativi di ingerenza della Russia nei Paesi dell'area¹².

In continuità con le precedenti, la relazione 2024 si struttura essenzialmente in quattro sezioni, che verranno approfondite nei prossimi paragrafi: i sistemi giudiziari, la lotta alla corruzione, la libertà dei *media* e “altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri”.

⁸ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti. Si tratta del c.d. *Common Provisions Regulation*, che disciplina trasversalmente tutti i fondi sopra nominati. Nella Relazione (p. 7) la Commissione riferisce di due casi in cui i finanziamenti sono stati sbloccati solo dopo l'approvazione di riforme nazionali tali da soddisfare questo requisito.

⁹ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, p. 5.

¹⁰ *Ibid.*, p. 1 e pp. 8-10.

¹¹ M. Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, in Osorin, dicembre 2020. Sembra opportuno ricordare anche lo stretto legame fra processo di adesione e riconoscimento dei valori fondamentali dell'Unione individuato dalle sentenze sul meccanismo generale di condizionalità nei confronti di Ungheria e Polonia: «il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione» (Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, par. 144).

¹² Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 8.

2. I sistemi giudiziari – La situazione dei sistemi giudiziari rimane stabilmente il primo capitolo della relazione sullo Stato di diritto, a testimonianza del ruolo centrale del potere giudiziario nel garantire l’effettività dei valori fondanti dell’UE.

La Commissione punta, prima di tutto, sui Consigli di giustizia quale strumento istituzionale per garantire l’indipendenza della magistratura¹³: il modello continua a diffondersi anche in Paesi che non lo conoscevano (Lussemburgo), ma al contempo i Consigli affrontano continuamente il rischio di una “cattura” politica. Al proposito, la situazione in Polonia e in Ungheria¹⁴ sembra migliorata a seguito di apposite riforme legislative, mentre in Spagna – anche grazie al contributo della Commissione europea – è stato superato il blocco delle nomine al *Consejo General del Poder Judicial*, che durava da cinque anni¹⁵.

Altro profilo delicato individuato dalla Commissione è la disciplina della nomina e della revoca dei giudici (specialmente per gli uffici direttivi e le Corti di vertice) e dei pubblici ministeri, rispetto ai quali, a livello comparato, viene riconosciuto un ruolo maggiore alla politica. Per quanto riguarda i giudici, la Commissione pone dunque l’accento sulle esigenze di trasparenza e di coinvolgimento del Giudiziario nei relativi procedimenti, mentre per le procure si mettono in luce le riforme che le rendono maggiormente autonome rispetto all’Esecutivo (Polonia, Malta, Paesi Bassi) o che regolano in modo più stringente i procedimenti di nomina e di revoca dei titolari degli Uffici (Repubblica Ceca, Danimarca, Spagna). Sulla spinta delle precedenti raccomandazioni, vari Paesi hanno anche regolato in modo più rigoroso i presupposti e le forme dei procedimenti disciplinari contro i magistrati, per prevenire un loro utilizzo distorto come forma di pressione politica (Slovenia, Repubblica Ceca, Francia, Polonia)¹⁶.

L’indipendenza di giudici e pubblici ministeri si deve però accompagnare a misure adeguate ad assicurare qualità ed efficienza del sistema giudiziario. Di qui, l’attenzione per la durata dei processi (ancora eccessiva, ad esempio, a Malta, in Croazia, Grecia, Portogallo, Italia, Albania e Macedonia del Nord), da ridurre con riforme processuali, anche volte a stimolare la risoluzione alternativa delle controversie, con l’incremento delle risorse finanziarie e del personale giudiziario e con la digitalizzazione¹⁷. L’accesso

¹³ Com’è noto, si tratta di organi statali indipendenti dall’Esecutivo, normalmente con una composizione mista di membri togati e non togati, che si occupano della nomina e delle carriere dei magistrati, facendo da «cuscinetto» (questo il termine utilizzato dalla relazione) fra i poteri (v. *amplius*, F. Donati, *Dal CSM ai Consigli di Giustizia europei. L’incerta diffusione di un modello costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, p. 355 ss.).

¹⁴ Per una ricostruzione organica dei profili di contrasto con la *rule of law* delle riforme precedentemente approvate in Polonia e Ungheria, v. L. Montanari, *Il rispetto del principio di rule of law come sfida per il futuro dell’Unione europea*, in *La Comunità Internazionale*, 2020, p. 75 ss.; P. Mori, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 2020, n. 8, p. 166 ss.; S. Penasa, *L’amministrazione della giustizia in Ungheria: un sistema istituzionale “bicefalo” di derivazione “democratico- illiberale”*, in *DPCE Online*, 2020, p. 4937 ss.

¹⁵ Il 25 giugno 2024 i rappresentanti dei due principali partiti spagnoli hanno sottoscritto a Bruxelles un apposito accordo per il rinnovo del CGPJ, il cui testo integrale è disponibile [qui](#). Sulla situazione precedente, v. ad esempio S. Ragone, *La “crisi delle nomine” del Consejo General del Poder Judicial al vaglio della Corte EDU (caso Lorenzo Bragado e altri c. Spagna, 2023)*, in *Osservatorio AIC*, 2024, p. 357 ss.

¹⁶ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 16.

¹⁷ Si evidenzia che il principale indicatore utilizzato dalla Commissione per valutare l’efficacia del sistema giudiziario civile è quello della durata dei processi. A parere di chi scrive, questa centralità dell’indicatore temporale, senza che esso venga controbilanciato da indicatori relativi alla qualità delle decisioni, rischia di incoraggiare riforme attente soltanto alla deflazione del contenzioso, anche a discapito del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.,

alla giustizia è reso effettivo anche tramite la possibilità di fruire gratuitamente di un avvocato – recenti riforme sul punto sono state adottate in Lussemburgo, Repubblica Ceca, Spagna, Irlanda e Lituania – e il rispetto della riservatezza degli stessi professionisti¹⁸.

Appare infine interessante evidenziare che, nell’attuale quadro geopolitico, le minacce per il sistema giudiziario possono provenire persino da giudici di altri Stati: tre giudici lituani si sono visti condannare in contumacia da un tribunale di Mosca per aver emesso sentenza sugli eventi del 13 gennaio 1991, quando le forze armate dell’URSS commisero un atto di aggressione contro lo Stato indipendente della Lituania che causò 14 morti e quasi 800 feriti¹⁹.

3. La lotta alla corruzione – L’analisi dei quadri anticorruzione nazionali muove dalla premessa che molti Stati UE si collocano nelle migliori posizioni a livello mondiale delle [classifiche dei Paesi per livello di corruzione percepita](#) ma che, allo stesso tempo, anche nel contesto europeo vi sono casistiche decisamente peggiori (come Bulgaria e Romania, *ranks* 63 e 67 su 180, Ungheria, *rank* 76 su 180, e i “Paesi dell’allargamento”, *ranks* ancora inferiori). Il quadro anticorruzione viene valutato dalla Commissione sotto due aspetti, quello di carattere amministrativo (prevalentemente preventivo) e quello di carattere penale (prevalentemente repressivo).

Sul piano amministrativistico, quasi tutti gli Stati membri sono dotati di piani nazionali anticorruzione, con gradi diversi di incisività. Si diffondono sempre di più la regolazione organica dei conflitti di interesse (da ultimo rivista in Repubblica Ceca e Slovenia), l’adozione di “Codici di condotta” (Belgio, Grecia, Portogallo), l’imposizione di obblighi di trasparenza sulle attività di *lobbying*, come la previa iscrizione ad appositi registri (Germania, Croazia, Finlandia, Cipro, Irlanda, Lituania, Lettonia) e la regolamentazione della pratica delle “porte girevoli”, cioè il passaggio dei funzionari pubblici ad incarichi privati (Germania, Portogallo, Svezia): su tutti questi aspetti, l’Italia appare “ferma” e non si registrano cambiamenti concreti. Si è rafforzato, tuttavia, in attuazione di una direttiva europea, il quadro di protezione degli “informatori” (*whistleblowers*), cioè i soggetti che segnalano casi di corruzione²⁰.

Sul piano del diritto e della procedura penale, si registrano l’estensione delle fattispecie penalmente rilevanti connesse alla corruzione, come ad esempio gli “scambi di influenza”, e l’inasprimento del trattamento sanzionatorio (Austria, Grecia, Croazia, Germania). Fra i casi in controtendenza vi è quello italiano, per la discussa abolizione del

art. 6 CEDU). Per una interessante riflessione sull’impatto degli indicatori, R. Caponi, *Doing Business come scopo del processo civile?*, in *Foro italiano*, 2015, V, c. 10 ss.

¹⁸ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 18-19.

¹⁹ European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania*, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024)815 final, p. 6.

²⁰ [Direttiva \(UE\) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione](#), attuata in Italia con D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24, a cui hanno fatto seguito le Linee guida dell’ANAC sulle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne (delibera n. 311 del 12 luglio 2023).

reato di abuso d'ufficio²¹. La Commissione vaglia anche l'adeguatezza delle strutture volte a combattere la corruzione – principalmente le procure, ma anche le amministrazioni finanziarie e le autorità amministrative indipendenti specializzate – e la eliminazione degli “ostacoli” alla effettiva persecuzione dei reati, come i casi delle immunità e l'eccessiva durata dei procedimenti²².

4. La libertà dei *media* – Il capitolo sulla libertà e sul pluralismo dei mezzi di informazione è di notevole complessità, in quanto tocca profili giuridici assai differenziati (dal livello di concentrazione del mercato²³ alla disciplina delle azioni contro i giornalisti) e riscontra situazioni notevolmente diverse fra gli Stati membri: la stessa classifica [Media Pluralism Monitor](#), richiamata dalla Commissione, indica un livello di rischio basso per alcuni Paesi (ad esempio, Paesi del Nord Europa, Austria, Germania) e medio per altri, con picchi di rischio alto in alcuni settori (questo è il caso, ad esempio, dell'Ungheria e dei Paesi dell'allargamento).

Gli aspetti su cui punta la Commissione sono i seguenti: indipendenza ed efficacia delle autorità di regolazione del settore; trasparenza sulla proprietà dei *media*; tutela da indebite pressioni e influenze politiche; accesso alle informazioni; sicurezza dei giornalisti e tutela dalle minacce legali abusive. Per quanto riguarda le autorità di regolazione, in non pochi Paesi si riscontrano elevati rischi di “cattura” politica dei decisori (Ungheria, Slovenia, Croazia, Bulgaria, Polonia, Serbia e Albania). Un altro strumento di pressione indebita della politica sull'informazione è senza dubbio quello del finanziamento, distribuito con criteri poco trasparenti²⁴.

Oggetto di particolare attenzione sono le condizioni di lavoro dei giornalisti, che vedono messa in pericolo la loro sicurezza – talora protetta in modo insufficiente dalla legislazione o dalla prassi degli Stati membri – e sono sottoposti ad azioni legali strategiche, di carattere vessatorio, per scoraggiarne l'azione (*Strategic Lawsuit Against Public Participation* – SLAPP). L'UE è appena intervenuta in materia con un regolamento (c.d. [European Media Freedom Act](#)) e una direttiva²⁵, ma le relative disposizioni entreranno in vigore rispettivamente nel 2025 e nel 2026.

²¹ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 20-22.

²² Nel caso italiano, viene evidenziato il rischio che le riforme in discussione sulla prescrizione riducano il tempo a disposizione per i procedimenti giudiziari anche relativi a casi di corruzione: European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy*, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024)812 final, p. 18.

²³ Il rapporto fra concentrazioni e libertà dei *media* è un aspetto su cui anche il diritto *antitrust* può essere utilizzato dalla Commissione come strumento di protezione dello Stato di diritto, come mostrato da C.J. Cseres, *The Role of Competition Law in Defending Rule of Law Values in EU*, in C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra (eds.), *op. cit.*, p. 261 ss.

²⁴ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 29-31.

²⁵ Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media). Secondo la relazione, il regolamento «prevede disposizioni volte a garantire il funzionamento indipendente dei media del servizio pubblico e la disponibilità di risorse finanziarie per l'adempimento della loro missione di servizio pubblico. Impone inoltre agli Stati membri di rispettare l'effettiva libertà e indipendenza editoriale dei fornitori di servizi di media nell'esercizio delle loro attività professionali». Direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione

In questo campo, il caso italiano non si differenzia in positivo: la Commissione critica l'efficacia del sistema di *governance* della RAI rispetto all'obiettivo della sua indipendenza (alla luce della «prassi ormai consolidata di riorganizzare le posizioni apicali della RAI basandosi sull'equilibrio dei poteri politici risultante dalle tornate elettorali»²⁶) e l'inadeguata protezione dei giornalisti da azioni legali abusive²⁷. La relazione riporta anche le critiche ricevute dalle riforme volte a impedire la pubblicazione delle intercettazioni e delle ordinanze di custodia cautelare per tutelare la riservatezza (e la presunzione di innocenza) degli indagati, ma dà conto anche della risposta del Governo, che le ritiene proporzionate.

5. Il bilanciamento dei poteri – L'ultima parte della Relazione raccoglie “altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri”: si tratta di una sezione eterogenea, nella quale la Commissione espone le proprie osservazioni non solo sui “poteri dello Stato”, ma anche sul ruolo dei difensori civici, delle istituzioni poste a tutela dei diritti umani e degli attori della società civile.

Per quanto riguarda il Legislativo, vengono evidenziate positivamente le aperture alla partecipazione dei cittadini nel procedimento. Le critiche si appuntano, invece, su quelle procedure (o su quelle prassi) che accelerano i tempi di discussione, precludendo una partecipazione effettiva e marginalizzando la stessa rappresentanza parlamentare²⁸: assieme ad altri (Francia, Estonia, Slovacchia, Albania e Macedonia del Nord), è questo il caso dell'Italia, per la nota tendenza all'abuso della decretazione d'urgenza²⁹. Una questione del tutto peculiare è quella della legge sull'amnistia approvata in Spagna a favore dei politici che avevano reso possibile il *referendum* per l'indipendenza della Catalogna: la legge, che cancella i gravi reati per cui essi erano stati definitivamente condannati dal *Tribunal Supremo* (oltre alla responsabilità civile, contabile e amministrativa), è stata approvata con procedimento accelerato³⁰, riflettendo un accordo politico fra il Presidente Sánchez e i partiti indipendentisti rappresentati nel Parlamento nazionale³¹.

pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»), su cui v. P. Mazza, *La Direttiva UE 1069/2024 (meglio nota come anti-SLAPP): ovvero, il diritto processuale civile al servizio della “partecipazione pubblica”*. Un commento a prima lettura, in *Il diritto processuale civile italiano e comparato*, 2024, p. 680 ss.

²⁶ European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy*, cit., p. 27, nota 205.

²⁷ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., pp. 32-33.

²⁸ Ivi, p. 34.

²⁹ European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy*, cit., pp. 35-36, che evidenzia che circa il 50% delle leggi adottate dal Parlamento consiste in conversioni di decreti legge (del resto, il fenomeno è ben noto alla dottrina, v. da ultimo C. Antonucci, *Abuso della decretazione d'urgenza e “monocameralismo alternato” nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 2024, n. 12). Al contrario, viene presentato in modo abbastanza positivo il progetto di riforma costituzionale sul premierato, in quanto «volto a garantire una maggior stabilità del governo italiano», anche se il capitolo relativo all'Italia dà conto anche delle critiche provenienti dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

³⁰ European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Spain*, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024) 809 final, pp. 35-36.

³¹ Sul contesto e sull'iter di approvazione della legge, v. C. Vidal Prado, *Editoriale. L'investitura del nuovo governo in Spagna: amnistia e stato di diritto*, in *federalismi.it*, 2023, n. 29; D. Camoni, *Il progetto di legge di amnistia per il movimento indipendentista catalano: riconciliazione o rottura della Costituzione spagnola?*, in *Diritti comparati*,

Nonostante il potere giudiziario sia oggetto di un'apposita sezione, la Commissione ritorna qui specificamente sulla situazione delle Corti "di vertice" (supreme e costituzionali): l'ampliamento delle vie di accesso alla giustizia costituzionale è valutato positivamente (Bulgaria, Lituania), ma esso può anche generare un sovraccarico di lavoro per le Corti, che impedisce di concentrarsi sulle questioni più importanti e che giustifica una riflessione sul trasferimento di alcune competenze ai giudici comuni (Slovenia).

Come anticipato, nella prospettiva di un concetto ampio di "bilanciamento dei poteri", assumono rilievo anche disciplina e funzionamento degli organismi indipendenti di garanzia dei diritti e il ruolo delle organizzazioni della società civile. Quanto al primo aspetto, solo quattro Paesi, fra i quali l'Italia, non hanno ancora istituito una *National Human Rights Institution*, mentre gli altri presentano un panorama differenziato, fra quelli che potenziano le competenze e la struttura organizzativa di queste istituzioni (Bulgaria, Cipro, Lituania, Polonia, Svezia) e quelli in cui le stesse continuano a scontrarsi con ostacoli relativi alla loro indipendenza (Ungheria), alle proprie regole di funzionamento o, più frequentemente, faticano a ottenere un seguito concreto alle proprie raccomandazioni (Croazia, Serbia, Montenegro). Per quanto riguarda le organizzazioni della società civile, pur all'interno di un quadro normativo favorevole alla loro costituzione, si registrano – in continuità con le precedenti relazioni – casi di restrizioni legali, mancanza di finanziamenti e attacchi fisici e verbali³².

Merita un cenno, infine, per il suo rilievo geo-politico, l'attenzione della Commissione per le attività "di contrasto dell'influenza straniera" compiute dagli Stati membri³³. Si ritiene concreto il pericolo per la democrazia e lo Stato di diritto rappresentato dall'ingerenza di governi stranieri che tentano di manipolare l'opinione pubblica, ma – al contempo – si richiama l'attenzione sulla necessità di mantenere le risposte normative nell'alveo dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità. Nel caso ungherese, la lotta all'influenza straniera è divenuta persino uno strumento per reprimere le organizzazioni della società civile che non seguono l'ideologia governativa³⁴.

6. Alcune considerazioni complessive – La lettura della relazione stimola alcune riflessioni più ampie sul rapporto fra tale strumento e la protezione dello Stato di diritto nell'UE, che qui possono essere soltanto accennate. In primo luogo, la stessa struttura della relazione – basata sui quattro pilastri sopra analizzati – riflette una concezione dello Stato di diritto incentrata sulle garanzie istituzionali della legalità (indipendenza ed efficienza del sistema giudiziario, imparzialità dell'amministrazione pubblica) e del

23.4.2024; L. Frosina, *Le sfide della riconciliazione politica e della rigenerazione democratica in Spagna*, in *Nomos*, 2024.

³² Nel caso ungherese, si evidenziano in particolare le campagne di delegittimazione mirate nei confronti di alcuni giornalisti «frequently labelled 'foreign agents', 'mercenaries' and 'traitors'»: European Commission, *Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary*, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024)817 final, p. 30.

³³ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 39.

³⁴ Si pensi all'Ufficio per la tutela della sovranità in Ungheria, oggetto di un [parere](#) della Commissione di Venezia e di una procedura d'infrazione a livello UE. Secondo una [nota](#) di *Transparency International Hungary*: «this law serves the intention of the government to intimidate citizens and civil organizations that are critical of the government».

pluralismo politico (libertà dei media, equilibrio dei poteri). Il Parlamento europeo ha criticato il fatto che si tratta di una concezione più ristretta di quella seguita, ad esempio, dalla Commissione di Venezia, in quanto non tiene in considerazione «la prevenzione dell'abuso di potere, l'uguaglianza di fronte alla legge e la non discriminazione»³⁵.

La Relazione offre senz'altro un'elevata quantità di informazioni sulle azioni intraprese dall'Unione per promuovere il rispetto dello Stato di diritto, ma non si spinge a dare valutazioni d'insieme sullo “stato di salute” – s'intende, sul grado di effettività – dei valori fondanti dell'Unione negli Stati membri, pur rimarcando che «il rispetto dello Stato di diritto non possa mai essere dato per scontato»³⁶. Il documento è caratterizzato da un tono tecnico, burocratico, piuttosto che politico: predilige il resoconto di miglioramenti e criticità di carattere settoriale alle letture complessive. Non sono stati accolti, inoltre, gli stimoli provenienti dalla dottrina – ma anche da Istituzioni UE, quali la Corte dei conti – a rendere la relazione uno strumento di trasparenza sull'utilizzo di tutti i meccanismi del *rule of law toolbox*, dando ad esempio ragione della scelta del mancato utilizzo, in taluni casi, dei meccanismi di condizionalità finanziaria di carattere generale o settoriale a protezione dello Stato di diritto³⁷.

Invero, la Commissione sembra puntare soprattutto sul dialogo continuo con i Governi nazionali a partire dalle raccomandazioni contenute nei singoli capitoli nazionali, che vengono costantemente riproposte all'interno dei procedimenti gestiti dalla Commissione stessa (si pensi, ad esempio, al Semestre europeo, ai fondi europei, etc.).

Novembre 2024

³⁵ [Risoluzione del Parlamento europeo del 28 febbraio 2024](#). Relazione sulla relazione sullo Stato di diritto 2023 della Commissione, punto 82.

³⁶ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 40.

³⁷ Si consenta il rinvio a F.E. Grisostolo, *Un “bilancio” di tre anni di applicazione del Regolamento di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dello Stato di diritto*, in *La Comunità Internazionale*, 2024, p. 313 ss.