

Profili evolutivi nel monitoraggio dello Stato di diritto in Europa. Un'analisi del 2025 Rule of Law Report

Giovanni Di Carlo

Dottorando in Diritto per l'innovazione nello spazio giuridico europeo, Università degli Studi di Udine

1. Premessa

L'Unione europea è fondata sullo Stato di diritto. Esordisce così il capitolo primo del volume *The Rule of Law in the European Union: The Internal Dimension* di Theodore Konstadinides¹, convogliando in un'asserzione solo apparentemente banale l'immensa portata giuridica del cuneo valoriale comunitario.

Quello di Stato di diritto è un concetto ampiamente dibattuto², la cui teorizzazione è sommamente ascrivibile alla dottrina tedesca tardo-settecentesca³ e che può essere riconosciuto nella definizione più recentemente elaborata da Jeremy Waldron, che lo identifica in «uno degli ideali all'interno di un insieme di valori che dominano la morale politica liberale»⁴, sulla quale si fonda la tradizione costituzionale comune ai Paesi membri dell'Unione.

Nonostante talune complessità definitorie⁵, lo Stato di diritto incarna e riflette la più intima essenza del minimalismo statale di ispirazione liberale classica, ergendosi a coincidere con l'universalità dei principi centrali all'ordinamento giuridico europeo⁶. Una solida e definita salvaguardia della *rule of law* rappresenta, dunque, la condizione «necessaria al fine di arrestare il reciproco deterioramento tra Stati membri illiberali e liberali e l'Unione europea stessa»⁷, coerentemente e nel pieno rispetto della cornice assiologica di espressione “paracostituzionale”⁸ delineata ai sensi dell'articolo 2 del

¹ T. Konstadinides, *The Rule of Law in the European Union: The Internal Dimension*, Londra, 2017. «The EU is based on the rule of law» (p. 15).

² D. Mednicoff, *Debates on the Rule of Law and Why They Matter*, Middle East Institute - Rule of Law Series, 158, Singapore, 2017.

³ P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, L. Trucco, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2026; E. Santoro, *Diritto e diritti: lo Stato di diritto nell'era della globalizzazione*, Torino, 2008; T. Bingham, *The Rule of Law*, Londra, 2011.

⁴ J. Waldron, *The Rule of Law*, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2016.

⁵ E. Shirlow, *The Rule of Law, Standards of Review, and the Separation of Powers*, in S. W. Schill, A. Reinisch (a cura di), *Investment Protection Standards and the Rule of Law*, Oxford, 259-278, 2023. «The rule of law is a definitionally ambiguous concept» (p. 261).

⁶ La Commissione di Venezia, nel *Report on the Rule of Law* del 26 marzo 2011, definisce gli elementi essenziali dello Stato di diritto, inteso come formalmente e sostanzialmente fondato su di una pluralità di principi, quali legalità, certezza del diritto, divieto di arbitrarietà, equo processo, rispetto dei diritti umani e non discriminazione. Nella *sessione plenaria dell'11 e 12 marzo 2011*, la Commissione di Venezia ha adottato la *Lista dei criteri dello Stato di diritto*, aggiornata nel 2025 e finalizzata a consentire la valutazione e il monitoraggio dello Stato di diritto attraverso specifici parametri giuridici; G. Ratulea, A. Briciu, C. Csesznek, *Rule of law and the temptation of illiberalism: the case of Eastern Europe*, in A. Torres Gutiérrez (a cura di), *Current Challenges for the rule of law in Europe*, Madrid, 347-364, 2025.

⁷ A. Jakab, L. Kirchmair, *Saving the European Union from Its Illiberal Member States*, Oxford, 2025, p. 125.

⁸ G. Caggiano, *La tutela europea dei diritti della persona tra novità giurisprudenziali e modifiche istituzionali*, in A. Di Blase (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e corti nazionali*, Roma, 13-40, 2014. «Lo spazio giuridico complessivo dell'Unione e degli Stati membri è stato definito come ‘para-costituzionale’ e ‘intercostituzionale’

Trattato sull'Unione europea.

Questo contributo esamina e commenta lo sviluppo e il profilo di uno strumento di carattere analitico – e, per certi versi, senza dubbio preventivo – di cui le istituzioni europee si sono dotate dinanzi alla crisi della democrazia liberale in Europa, alle sue declinazioni e implicazioni.

2. L'evoluzione del sistema di monitoraggio della *rule of law* in Europa

Nel luglio del 2025, la Commissione europea, presieduta da Ursula von der Leyen, ha reso pubblico l'ultimo Report sullo Stato di diritto all'interno dell'Unione, un documento di decisivo rilievo al fine dell'osservazione e della valutazione della salute delle democrazie in Europa⁹.

La cristallizzazione dell'impegno all'elaborazione, con cadenza annuale, di questa relazione si iscrive in un più ampio processo evolutivo dell'Unione europea nella direzione un monitoraggio strutturato dello Stato di diritto, a partire dalle prime, concrete manifestazioni di deriva illiberale all'interno degli ordinamenti di taluni Paesi membri.

Già nel 2014, infatti, la stessa Commissione indirizzò al Parlamento europeo una Comunicazione intitolata *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*¹⁰, la quale contrassegnò un significativo rinnovamento nella strategia di correzione delle misure nazionali di segno contrario allo Stato di diritto. Evidenziando l'insufficienza e i limiti applicativi degli strumenti sino ad allora disponibili (vale a dire l'articolo 258 del TFUE e l'articolo 7, paragrafo 1, del TUE¹¹), l'esecutivo europeo propose la definizione di un sistema articolato in tre fasi e fondato sul dialogo interordinamentale, oltre che sul principio della parità di trattamento, su valutazioni obiettive e approfondite e su azioni rapide e concrete¹².

La prima delle tre fasi prospettate nella Comunicazione può considerarsi come valutativa, prevedendo che, nel caso di riscontro di una minaccia sistemica alla *rule of law*, la Commissione avvii un dialogo con lo Stato membro interessato, trasmettendo pareri e facendo leva sull'obbligo di leale cooperazione di cui al terzo paragrafo

oppure, più spesso, 'multilivello'. Quest'ultima terminologia, pur abusata, evoca in modo efficace l'idea di situazioni giuridiche soggettive che cercano e ottengono tutela in diversi ordinamenti tramite giurisdizioni non riconducibili a unità o gerarchia» (p. 14).

⁹ Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2025 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*, 8 luglio 2025, https://commission.europa.eu/document/download/0f7b852b-6b8a-4e21-8579-69db5386c6a2_en?filename=1_1_63910_communication_rol_en.pdf.

¹⁰ Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio. Un nuovo quadro dell'Unione europea per rafforzare lo Stato di diritto*, 11 marzo 2014, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0006.01/DOC_1&format=PDF; M. Daicampi, I meccanismi di tutela dello Stato di diritto nell'ordinamento dell'Unione Europea: rassegna di alcuni recenti documenti di portata generale, *DPCE*, 28(4), 2017. La Comunicazione in esame è contrassegnata, in questo contributo, come il primo fra gli strumenti di promozione dello Stato di diritto di cui le istituzioni europee si sono dotate.

¹¹ Nel 2020, l'Unione si è dotata di un ulteriore strumento reattivo, vale a dire il Regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto, che permette di sospendere il pagamento dei fondi europei nei confronti dei Paesi che violano l'articolo 2 TUE. Il meccanismo è tuttavia stato effettivamente attivato una sola volta, verso l'Ungheria, nel 2022.

¹² Cfr. F. Di Dario, La tutela dei valori dell'Ue dopo la prima attivazione del "Nuovo quadro per rafforzare lo Stato di diritto", *La Comunità Internazionale*, 71(2), 203-234, 2016, <https://editorialescientifica.it/wp-content/uploads/2022/05/LCI-2-2016.pdf>.

dell'articolo 4 del TUE. L'esaurimento inconcludente della prima fase motiva l'approdo alla seconda, caratterizzata dal ricorso ad una raccomandazione della Commissione, puntualmente motivata e corredata dagli elementi comprovanti la minaccia sistemica rilevata. Inutilmente decorso il termine fissato per consentire allo Stato membro di adeguarsi a quanto raccomandato, la Commissione, non prima di esercitare un ulteriore controllo, può attivare uno dei meccanismi previsti dall'articolo 7 TUE.

In questa Comunicazione, l'esecutivo europeo delineò dunque un quadro del tutto innovativo di salvaguardia dello Stato di diritto, enfatizzando l'imprescindibilità dello strumento del dialogo e dando seguito alle richieste in tal senso già avanzate dal Parlamento europeo¹³.

La rilevanza, sistemica anch'essa, del dialogo non può però che interpretarsi tanto in un'ottica interordinamentale esterna, quanto in senso interistituzionale interna. È in quest'ultima prospettiva che, nell'aprile del 2016, venne concluso un accordo fra Parlamento, Consiglio e Commissione sul cosiddetto "legiferare meglio"¹⁴, impegno che acquisirà un'importanza determinante ai fini dell'approdo alle relazioni annuali sulla *rule of law*. L'accordo rappresentò, infatti, uno strumento di razionalizzazione procedurale della funzione legislativa dell'Unione, volto a migliorare la qualità normativa, incentivare la trasparenza e garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e certezza del diritto, contribuendo così alla tutela dello Stato di diritto nell'ordinamento dell'Unione europea¹⁵.

Un importante passo in avanti, per quel che concerne la definizione di una più strutturata salvaguardia del principio in questione, venne raggiunto qualche mese dopo: nell'ottobre dello stesso anno, infatti, il Parlamento europeo, richiamando non a caso i due atti appena esaminati, elaborò una risoluzione espressamente diretta a raccomandare alla Commissione l'istituzione di un vero e proprio meccanismo di monitoraggio della democrazia e dello Stato di diritto all'interno dei Paesi membri. Al documento, il legislatore europeo allegò una bozza di una proposta di istituzione di un «patto dell'UE sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali»¹⁶, da concludere entro l'anno successivo e fondato su una relazione e una discussione interparlamentare annuali, la previsione di nuove misure sanzionatorie e un ciclo programmatico. Nonostante la reiterazione delle medesime raccomandazioni alla Commissione nella successiva risoluzione del 14 novembre 2018¹⁷, questo patto, per come immaginato dal Parlamento, non è stato ad oggi ancora definito.

¹³ Parlamento europeo, *Risoluzione del 3 luglio 2013 sulla situazione dei diritti fondamentali: norme e pratiche in Ungheria*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IP0315>; *Risoluzione del 18 aprile 2013 sull'impatto della crisi finanziaria ed economica sui diritti umani*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IP0179>.

¹⁴ Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, 13 aprile 2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)).

¹⁵ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione. Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, 19 gennaio 2017, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)).

¹⁶ Parlamento europeo, *Risoluzione del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali*, 25 ottobre 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0409>, p. 6.

¹⁷ Parlamento europeo, *Risoluzione del 14 novembre 2018 sulla necessità di un meccanismo globale dell'UE per la protezione della democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0456>.

L'esecutivo europeo, tuttavia, segnò un punto di svolta in questa direzione nel luglio del 2019, attraverso una Comunicazione indirizzata a Parlamento, Consiglio europeo, Consiglio dei Ministri, Comitato Economico e Sociale europeo e Comitato delle Regioni. Nel documento, un programma d'azione intitolato *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione*, la Commissione propose, per la prima volta, l'elaborazione con cadenza annuale di una relazione sullo Stato di diritto nell'Unione, dando almeno in parte seguito al contenuto delle risoluzioni parlamentari e ribadendo il rilievo del dialogo interordinamentale¹⁸.

In linea di continuità con la Commissione uscente presieduta da Jean-Claude Juncker, il medesimo impegno fu ricompreso all'interno degli *Ordinamenti politici per la prossima Commissione europea*¹⁹, il programma politico che Ursula von der Leyen aveva presentato candidandosi alla presidenza dell'esecutivo e che ne determinò la prima nomina proprio nel luglio del 2019. Da quel momento in poi, può considerarsi effettivamente inaugurato un vero e proprio meccanismo di monitoraggio annuale dello Stato di diritto all'interno dell'Unione, in grado di rappresentare la sintesi degli indirizzi sino ad allora pervenuti dal Parlamento e avanzati dalla stessa Commissione.

3. La struttura del Report annuale sullo Stato di diritto

Dal 2020, il Report sullo Stato di diritto viene annualmente elaborato e reso

¹⁸ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*, 17 luglio 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343>. «Per garantire la trasparenza e la consapevolezza necessarie, e per mantenere lo Stato di diritto nell'agenda politica dell'UE, la Commissione intende pubblicare annualmente una relazione sullo Stato di diritto che sintetizzi la situazione degli Stati membri. Sulla base delle varie fonti sopra descritte, tale relazione fornirebbe una sintesi degli sviluppi significativi negli Stati membri e a livello dell'UE, includendo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e altre informazioni rilevanti, come parti pertinenti del quadro di valutazione UE della giustizia e delle relazioni per paese del semestre europeo» (p. 12); M. Asero, *Il futuro dell'Unione Europea tra rule of law e rule of people: the winner takes it all? La sentenza della Corte di Giustizia sulle riforme in materia di previdenza sociale della magistratura (C-192/18) e "la saga delle riforme" in Polonia*, *Rivista AIC*, 2, 84-109, 2021. «Nella Comunicazione Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione - Programma d'azione, COM(2019)343, la Commissione europea ha individuato le linee d'azione per rafforzare gli strumenti esistenti per la promozione e l'attuazione dello Stato di diritto nell'Unione, sulla base di tre pilastri: migliore promozione di una cultura dello Stato di diritto, prevenzione dell'emergere o accentuarsi di problemi, individuazione del modo migliore per agire collettivamente in modo efficace. All'interno del primo, la Commissione ha in questo senso manifestato l'intenzione di sfruttare il mondo accademico a sostegno del rafforzamento di una cultura dello Stato di diritto, in particolare tra i cittadini. È questo un passo nella direzione che qui auspico, per quanto appaia opportuno anche un ulteriore coinvolgimento della scienza giuridica come sentinella dell'Europa rispetto ai contesti nazionali» (p. 101).

¹⁹ U. von der Leyen, *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024. Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*, 2019. «Garantire il rispetto dello Stato di diritto spetta in primo luogo a ciascuno Stato membro. Tuttavia, come confermato di recente dalla Corte di giustizia, abbiamo un interesse comune a risolvere i problemi. Rafforzare lo Stato di diritto è una responsabilità condivisa per tutte le istituzioni dell'UE e per tutti gli Stati membri. Mi adopererò per sfruttare tutti gli strumenti a nostra disposizione a livello europeo. Inoltre sono a favore di un nuovo meccanismo europeo di portata generale per la protezione dello Stato di diritto, applicabile in tutta l'UE, che preveda la stesura di relazioni annuali obbiettive da parte della Commissione. Il monitoraggio della Commissione avverrà nell'ambito di un intenso dialogo con le autorità nazionali e si fonderà sul diritto, in particolare sulla giurisprudenza recente della nostra Corte di giustizia indipendente. Assegnerò inoltre un ruolo più importante al Parlamento europeo in questo meccanismo di protezione dello Stato di diritto. Questa nuova impostazione sarà garante di trasparenza, consentirà l'individuazione precoce dei problemi e offrirà un sostegno mirato per risolverli tempestivamente. Il nostro obiettivo è trovare una soluzione che protegga lo Stato di diritto, mediante la cooperazione e il sostegno reciproco, ma senza escludere una risposta efficace, proporzionata e dissuasiva come ultima istanza» (p. 15).

pubblico dall'esecutivo dell'Unione europea. Il documento, accompagnato da allegati esterni e raccomandazioni indirizzate a ciascuno dei Paesi membri, evidenzia una chiara e consolidata struttura metodologica, che analizza la situazione europea in quattro principali ambiti: il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo dei media e il sistema dei pesi e contrappesi istituzionali. L'indagine, peraltro, investe altresì gli ordinamenti dei Paesi candidati all'adesione all'Unione europea.

Come rimarcato nella parte introduttiva, l'impostazione del Report e dei suoi allegati esprime il ricorso ad un approccio pratico e olistico, che supera la visione puramente filosofico-giuridica dello Stato di diritto e si propone di esaminarlo congiuntamente al funzionamento complessivo delle istituzioni degli Stati membri. L'analisi di ciascuno dei summenzionati pilastri tiene peraltro conto di sotto-tematiche pertinenti rilevate grazie al ricorso a una quanto più vasta pluralità di fonti, che, come specificato, «includono in particolare contributi scritti ricevuti dagli Stati membri, contributi scritti raccolti durante la consultazione mirata dei portatori di interesse e informazioni prodotte da organizzazioni internazionali o ricevute dalle autorità nazionali e dai portatori di interesse durante le visite nei Paesi»²⁰. In linea con gli orientamenti politici definiti da von der Leyen, inoltre, le valutazioni contenute nel documento sono elaborate sulla base di requisiti e di standard europei ben consolidati, fra i quali gli obblighi pertinenti individuati dal diritto dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dagli standard definiti dal Consiglio d'Europa.

In definitiva, il Report annuale consente alla Commissione di delineare un quadro valutativo omogeneo al contempo generale e particolare, in grado di sintetizzare gli sviluppi significativi in ciascuno dei pilastri, presentare criticità ed evoluzioni positive e fare effettivo ricorso al dialogo con ciascuno degli Stati membri, nel pieno rispetto del principio di uguaglianza. Il coinvolgimento di questi ultimi durante l'intero procedimento di monitoraggio è garantito e implementato anche attraverso precise azioni di *follow-up*, come «discussioni su un eventuale supporto operativo da parte della Commissione per affrontare una questione specifica individuata nella Relazione, in linea con l'approccio preventivo che caratterizza il meccanismo sullo Stato di diritto»²¹.

4. I profili di maggior rilievo del 2025 Rule of Law Report

Per quel che concerne il primo dei pilastri menzionati, il Report²² svela che, nel 2025, la percezione generale dell'indipendenza giudiziaria è aumentata in 13 Stati membri, conservatasi stabile in 3 e diminuita in 11. I Paesi in cui la percezione si attesta al di sopra del 75% sono Finlandia, Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi, Lussemburgo e Svezia, mentre il contraltare è rappresentato da Croazia, Bulgaria e Polonia, dove questa scende al di sotto del 30%.

²⁰ Commissione europea, *European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*, 8 luglio 2025, trad., p. 1, https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/63_1_52674_rol_methodology_en.pdf.

²¹ *Ivi*, p. 5.

²² Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2025 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*, cit. Il primo pilastro è trattato da pagina 11 a pagina 16 del Report.

Nell'arco della valutazione, un tema sul quale la Commissione conferma di avere attenzione e interesse particolari è quello delle procedure di nomina e rimozione dei giudici all'interno degli Stati membri, oggetto negli anni di numerose sentenze della Corte di giustizia²³. Ungheria, Lettonia e Austria sono considerati fra i Paesi maggiormente carenti, rispetto al precedente Report, dal punto di vista di regolamentazioni interne che possano garantire l'effettivo coinvolgimento della magistratura in queste procedure, salvaguardandone l'autonomia e l'indipendenza. Questi ultimi Paesi, eccezion fatta per la Lettonia ma con l'aggiunta della Bulgaria, registrano peraltro importanti carenze anche sotto il profilo dell'autonomia del servizio di procura: in Ungheria, in particolare, desta notevole preoccupazione l'emendamento costituzionale che elimina il requisito secondo il quale il Procuratore Generale debba essere scelto fra i soli pubblici ministeri²⁴.

La relazione prosegue valutando altresì le garanzie nei procedimenti disciplinari a carico dei magistrati, ricordando anzitutto del principio generale di diritto definito dalla Corte di giustizia secondo il quale questi non debbano essere utilizzati come forma di controllo politico sulla magistratura. Le situazioni maggiormente problematiche sono segnalate in Slovacchia e in Grecia, dove gli strumenti di garanzia dei magistrati rispetto ai procedimenti disciplinari sono ritenuti insufficienti.

La stessa Grecia, assieme a Italia, Malta e Croazia, è considerata inefficiente sotto il profilo del contenimento delle tempistiche dei procedimenti giudiziari, che in questi quattro Paesi si attestano decisamente al di sopra della media europea²⁵.

Per quanto riguarda poi il secondo pilastro d'indagine e valutazione²⁶, il Report svela chiaramente che la corruzione continua ad essere motivo di seria preoccupazione per i cittadini europei. Circa il 69% di essi, infatti, ritengono la corruzione diffusa all'interno del loro Paese e oltre il 40% la ritiene in crescita. La percezione negativa si estende anche all'azione di contrasto esercitata dai governi e nei confronti dei procedimenti giudiziari di accertamento e sanzione dei casi più gravi di corruzione, ritenuti insufficienti circa dai due terzi della cittadinanza europea.

Dalla pubblicazione del Report in esame, il quadro giuridico europeo sulla lotta alla corruzione risulta in via di implementazione, grazie all'approvazione da parte del Parlamento della prima Direttiva atta a definire un impianto normativo penale armonizzato in materia²⁷, la quale dovrà essere formalmente adottata dal Consiglio²⁸. Il dispositivo della Direttiva interesserà, in maniera particolare, quei Paesi, come la Finlandia, che hanno momentaneamente sospeso le riforme in materia proprio in attesa di

²³ R. Mañko, ECJ case law on judicial independence: A chronological overview, *European Parliamentary Research Service*, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753955/EPRS_BRI\(2023\)753955_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753955/EPRS_BRI(2023)753955_EN.pdf)

²⁴ M. Solazzo, L'indipendenza giudiziaria è nuovamente compromessa in Ungheria, *Diritti Comparati*, 4 marzo 2025, <https://www.diritticomparati.it/lindipendenza-giudiziaria-e-nuovamente-compromessa-in-ungheria/>.

²⁵ Consiglio d'Europa, *European judicial systems. CEPEJ Evaluation Report*, 2024, <https://rm.coe.int/cepej-evaluation-report-part-1-en-/1680b272ac>.

²⁶ Il secondo pilastro è trattato da pagina 16 a pagina 23 del Report.

²⁷ Parlamento europeo, *Emendamento sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio*, 18 marzo 2026, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0048-AM-221-221_IT.pdf.

²⁸ Idem, *Comunicato stampa del Parlamento del 26 marzo 2026*, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20260323IPR38831/via-libera-alle-prime-norme-ue-anticorruzione>.

istruzioni provenienti dall'Unione.

In questo contesto, Paesi particolarmente monitorati dalle istituzioni europee come Ungheria e Bulgaria, sono segnalati come carenti sotto il profilo dell'apertura di indagini, svolgimento di processi e pronuncia di condanne per quel che concerne i più gravi casi di corruzione²⁹.

L'analisi del secondo pilastro si concentra, in conclusione, sulla sotto-tematica del contrasto alla corruzione nelle aree ad alto rischio, come quelle di gestione di risorse pubbliche nei settori di sanità, energia o urbanistica. Mentre Lituania, Finlandia, Estonia e Germania dimostrano chiaramente di procedere in tale direzione, a Malta e in Paesi candidati all'adesione come Serbia e Montenegro le misure di contrasto risultano ancora non implementate o addirittura inapplicate³⁰.

Sul delicato tema del pluralismo e dell'indipendenza dei media in Europa, poi, il terzo pilastro³¹ pone anzitutto in risalto la necessità dell'allineamento degli ordinamenti comunitari allo *European Media Freedom Act*, il Regolamento in vigore dall'8 agosto 2025, che richiede ai Paesi garanzie per risorse finanziarie adeguate, sostenibili e prevedibili, promuovendo trasparenza nei procedimenti di nomina e licenziamento dei dirigenti dei media di servizio pubblico³². Il campo di applicazione relativamente al quale la normativa europea è diretta a produrre i propri effetti risulta, infatti, del tutto sovrapponibile alla struttura sotto-tematica di questo pilastro.

Sotto i profili del rafforzamento degli organismi regolatori nazionali e della tutela dei media da pressioni di carattere politico, il Report rivela forti criticità in Ungheria, Polonia, Grecia e Romania, come anche in Paesi candidati all'adesione come Albania, Serbia e Macedonia del Nord.

Un nodo cruciale della relazione sull'indipendenza mediatica è, senza dubbio, quello relativo alla cosiddetta "SLAPP", la *strategic lawsuits against public participation*, «ovvero azioni legali infondate o abusive, mascherate da cause per diffamazione o da presunte violazioni costituzionali e/o violazioni dei diritti civili, che vengono avviate contro giornalisti o attivisti perché esercitano i propri diritti politici e/o la propria libertà di espressione e di informazione su questioni di interesse pubblico o di rilevanza sociale»³³. Per contrastare queste pratiche, nell'aprile del 2024 è stata adottata una Direttiva europea volta a «introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli per proteggere le persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi in materia civile tesi a bloccare la partecipazione pubblica, comprese disposizioni nazionali che istituiscono garanzie procedurali più efficaci in relazione al diritto alla libertà di espressione e di

²⁹ G. Ganchev, V. Tsenkov, M. Paskaleva, Corruption in Bulgaria: Context, Factors and International Comparison, *Economic Thought journal*, 6, 587-620, 2023; J. P. Martin, A. Hajnal, Trials and Errors: Limitations of Anti-Corruption and Rule-of-Law Policies in the Context of Systemic Corruption. The Case of Hungary, *Public Integrity*, 1-16, 2025.

³⁰ G. Slamkov, E. Maksimova, Challenges in the fight against corruption in the EU integration process-case study: North Macedonia, Serbia and Montenegro, *Balkan Soc. Sci. Rev.*, 25, 2025.

³¹ Il terzo pilastro è trattato da pagina 23 a pagina 27 del Report.

³² Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo 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, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401083.

³³ M. D. Crego, M. Del Monte, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs)*, *EU Parliament Briefing PE*, 733(8), 2023, trad., p. 2.

informazione»³⁴.

Nonostante il termine di recepimento della Direttiva sia fissato per il 7 maggio 2026, alcuni Stati membri hanno nel frattempo già mosso passi importanti nella direzione indicata, mentre in altri, come Ungheria, Slovacchia e Italia, la situazione desta notevole preoccupazione³⁵.

Il Report si conclude con l'analisi del pilastro dedicato alle rimanenti questioni istituzionali che impattano e risultano rilevanti ai fini di una valutazione sullo Stato di diritto³⁶. Sono presi in considerazione ed esaminati la qualità e la trasparenza dei processi legislativi, il rispetto delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e i sistemi di *check and balance*. Per quanto concerne in maniera particolare questi ultimi, gli sviluppi maggiormente significativi si registrano rispetto al ruolo delle corti costituzionali, che si confermano determinanti nel mantenimento dell'integrità dell'ordinamento europeo attraverso l'effettiva applicazione del suo diritto. Questo emerge, in particolare, in Bulgaria, dove la Corte ha invalidato i mandati di 16 parlamentari eletti nelle ultime elezioni³⁷, in Romania, dove le elezioni presidenziali sono state ripetute per decisione della *Curtea Constituțională*³⁸, e in Repubblica Ceca, dove la *Ústavní soud* ha annullato un emendamento alla Lex Babiš II per un errore procedurale costituzionalmente significativo nel processo legislativo³⁹.

5. Lo Stato di diritto nei Paesi europei in regressione democratica: le raccomandazioni del Report

In uno degli allegati al documento principale, la Commissione europea ha reso note le raccomandazioni indirizzate a ciascuno dei 27 Paesi membri dell'Unione, conseguenti ai rilevamenti evidenziati all'interno del Report⁴⁰.

Il quadro giuridico restituito consente di ricondurre i Paesi principalmente osservati sotto il profilo della crisi interna dello Stato di diritto entro due categorie, con l'aggiunta di un particolare caso di studio. La prima di queste riunisce i Paesi in regressione democratica consolidata, di cui fanno parte l'Ungheria, la Slovacchia, la Bulgaria e Malta.

³⁴ Estratto dell'articolo 3 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica»), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401069.

³⁵ B. Bodrogi, *SLAPP in Hungary. Case Study*, *PatFox*, 2023; D. Repiščáková, *Sloboda slova vs. vynútené ticho-SLAPP žaloby a dekriminalizácia ohovárania na Slovensku*, *Právnik*, 2, 2026.; G. Kanellis, *The Rule of Law Under Siege: SLAPPs and the Chilling of Democratic Participation in Europe*, *SSRN*, 2025.

³⁶ Il quarto pilastro è trattato da pagina 27 a pagina 31 del Report.

³⁷ J. Pieńkowski, *Bulgaria's Constitutional Court Annuls the Mandates of Some MPs*, *The Polish Institute of International Affairs*, 18 marzo 2025, <https://www.pism.pl/publications/bulgarias-constitutional-court-annuls-the-mandates-of-some-mps>.

³⁸ B. Iancu, *Militant democracy and rule of law in three paradoxes: the annulment of the Romanian presidential elections*, *Hague Journal on the Rule of Law*, 1-28, 2025.

³⁹ *Ústavní soud České republiky, Amendment proposal found to be an unconstitutional rider, making the Constitutional Court grant a motion to annul a law submitted by a group of opposition deputies*, 10 dicembre 2024, <https://www.usoud.cz/en/current-affairs/amendment-proposal-found-to-be-an-unconstitutional-rider-making-the-constitutional-court-grant-a-motion-to-annul-a-law-submitted-by-a-group-of-opposition-deputies>.

⁴⁰ Commissione Europea, *Annex to the 2025 Rule of Law Report*, https://commission.europa.eu/document/download/e6c2b6b4-192e-4576-9e0c-c3503a2c764f_en?filename=2_1_63931_recommendation_en.pdf

In ambito giudiziario, al Paese fino a qualche giorno fa guidato da Viktor Orbán, la Commissione - alla luce di una diffusa assenza di progressi sui fronti esaminati nel Report - raccomanda di migliorare la trasparenza dei sistemi di assegnazione dei casi nei tribunali di primo grado, rispettare gli standard europei in materia di remunerazione nel sistema giudiziario e prendere provvedimenti per combattere la corruzione ad alto livello. Per quel che concerne il pluralismo mediatico, è raccomandato di rafforzare i meccanismi di garanzia della governance e dell'indipendenza editoriale dei media di servizio pubblico e dei suoi organismi regolatori nazionali, oltre che di adottare misure per garantire una distribuzione equa e trasparente delle spese pubblicitarie da parte dello Stato e delle imprese statali.

Del medesimo carattere risultano le raccomandazioni in materia di pluralismo mediatico rivolte alla Slovacchia, la quale è inoltre sollecitata a introdurre misure atte a garantire l'indipendenza della magistratura rispetto alla revoca dei membri del Consiglio giudiziario e alla responsabilità dei giudici per il reato di "abuso del diritto" legato alle loro decisioni. Anche in Slovacchia, dunque, la Commissione rileva un quadro di arretramento rapido e sistemico dello Stato di diritto sotto i profili esaminati.

Rispetto alla Bulgaria, viene riscontrata una debolezza strutturale delle garanzie dello Stato di diritto, che induce a sottolineare la necessità di profonde revisioni del sistema giudiziario, quali il rafforzamento dell'Ispektorato presso il Consiglio superiore della magistratura e la riforma del Consiglio stesso, al fine di tutelarne autonomia e indipendenza. Viene altresì raccomandato di assicurare un efficace funzionamento della Commissione anticorruzione e di garantire efficienza nelle indagini e nelle azioni penali contro i casi di corruzione ad alto livello.

Malta, in ultimo, rileva per la riscontrata assenza complessiva di progressi nella tutela della libertà di stampa e nel rafforzamento dei meccanismi di garanzia della governance e dell'indipendenza editoriale dei media di servizio pubblico. La Commissione, pertanto, raccomanda di colmare le suddette carenze, oltre che di introdurre misure volte a costituire un'Istituzione nazionale per i diritti umani, in linea con i Principi di Parigi del 1993⁴¹.

Della seconda categoria fanno parte i Paesi a rischio di regressione democratica, quali Croazia, Grecia, Romania e Italia. I primi due evidenziano principalmente problematiche attinenti al pluralismo mediatico, ricevendo raccomandazioni indirizzate ad incoraggiare l'irrobustimento delle garanzie rivolte ai giornalisti, in particolare per quanto riguarda le cause legali abusive.

Romania e Italia presentano invece carenze sotto il profilo della regolamentazione delle attività di *lobbying*; viene sollecitata l'istituzione di un registro operativo dei lobbisti e di un sistema che consenta di dare una misura dell'influenza di queste attività sui processi legislativi.

Un caso di studio, in un certo senso, ibrido risulta quello della Polonia. Dopo otto anni di governo consecutivi del partito di estrema destra *Prawo i Sprawiedliwość*, nell'ottobre del 2023 il Paese aveva celebrato una possibile "ridemocratizzazione" grazie

⁴¹ Risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 19 dicembre 1993, <https://www.legal-tools.org/doc/b38121/pdf/>; Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2023*, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f3880d7f-1c13-11ee-806b-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF. «Le istituzioni nazionali per i diritti umani (National Human Rights Institutions, NHRI), i difensori civici, gli organismi per la parità e altre autorità indipendenti svolgono un ruolo importante nei sistemi nazionali di bilanciamento dei poteri» (p. 27).

alla vittoria della Coalizione Civica (*Koalicja Obywatelska*) guidata da Donald Tusk, eletto Primo Ministro. L'esito delle elezioni presidenziali del 2025, tuttavia, ha rimarcato la fragilità del ripristino della democrazia liberale; pur, infatti, essendo stato premiato nel voto di fiducia tenutosi nel giugno dello stesso anno, il Governo Tusk si trova ad affrontare quello che Stanley Bill e Ben Stanley definiscono il «trilemma post-illiberale», che si sostanzia nel dover «fornire soluzioni rapide, efficaci e giuridicamente ineccepibili all'illiberalismo», ritrovandosi a poter «soddisfare al massimo solo due di queste tre condizioni contemporaneamente. Per la maggior parte, la coalizione ha o non ha intrapreso alcuna azione oppure ha prodotto soluzioni rapide e provvisorie ai limiti della correttezza giuridica»⁴².

Risulta questo, pertanto, il contesto politico al vaglio della Commissione europea, che, nonostante i progressi registrati, raccomanda alla Polonia di proseguire, anzitutto, nella riforma del sistema giudiziario, separando la funzione di Ministro della Giustizia da quella di Procuratore Generale e garantendo l'indipendenza del servizio di pubblica accusa dal Governo.

Inoltre, è segnalata la necessità di introdurre norme sul *lobbying*, di garantire indagini e azioni penali indipendenti in materia di corruzione e di rivedere il sistema delle immunità per le alte cariche esecutive, rimuovendo le clausole di impunità. In materia di pluralismo mediatico, è infine raccomandata la prosecuzione delle riforme per assicurare l'indipendenza editoriale del servizio pubblico, in linea con gli standard europei.

6. Considerazioni finali

Alla luce di quanto sinora esaminato, il meccanismo annuale di monitoraggio dello Stato di diritto si configura oggi come un decisivo strumento di “governance preventiva”, collocandosi, di fatto, fra *soft law* e condizionalità sistemica. La lenta ma progressiva istituzionalizzazione dell'elaborazione del Report testimonia, infatti, la transizione da un modello meramente reattivo – incarnato dal ricorso agli articoli 258 del TFUE e 7, paragrafo 1, del TUE, oltre che dal Regolamento sulla condizionalità del 2020 – ad uno strutturato, ciclico e comparativo.

Nonostante, complessivamente, la Commissione europea ponga in rilievo all'interno del Report del 2025 una traiettoria migliorativa nella gran parte degli Stati membri, i dati indicano che la percentuale di tendente adeguamento alle stesse è diminuita dal 65% nel 2023 al 57% nel 2025⁴³. Tale flessione, pur non inficiando una parziale efficacia del meccanismo, segnala tuttavia la persistenza di criticità strutturali, in particolare nei contesti caratterizzati da tensioni sistemiche fra poteri statali.

Infatti, secondo le rilevazioni effettuate all'interno della più recente relazione sullo Stato di diritto dall'organizzazione non governativa *Civil Liberties Union for Europe (Liberties)*, in nessuno dei nove Paesi esaminati nel precedente paragrafo le raccomandazioni risultano sufficientemente attuate. Al contrario, *Liberties* identifica Bulgaria, Croazia, Ungheria, Slovacchia e Italia come Paesi “smantellatori” dello Stato

⁴² S. Bill, B. Stanley, Democracy after illiberalism: A warning from Poland, *Journal of Democracy*, 36(3), 2025, pp. 2 e 3.

⁴³ Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2025 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*, cit.

di diritto, mentre la situazione in Romania e in Grecia è definita “stagnante”.

Il dato generale risulta, senza dubbio, il più indicativo e preoccupante. Prendendo in considerazione un campione pari all’82% circa delle raccomandazioni indirizzate dalla Commissione a tutti gli Stati membri nel 2025, la relazione svela che, sinora, rispetto al 61% di queste non sono stati fatti progressi considerevoli, sul 13% la situazione risulta addirittura in regresso e nessuna delle raccomandazioni è stata pienamente implementata⁴⁴.

Ne deriva una considerazione conclusiva circa la natura intrinsecamente ambivalente del meccanismo europeo di monitoraggio dello Stato di diritto, che da un lato consente di individuare tempestivamente e rendere visibili le linee di frattura della *rule of law*, favorendo l’emersione di standard comuni e contribuendo alla definizione di una grammatica costituzionale europea; dall’altro, risulta espressione di indirizzi politici, in quanto tali non vincolanti, esponendosi al rischio di una limitata incidenza concreta, come largamente sottolineato in dottrina⁴⁵.

In questa prospettiva, lo strumento del monitoraggio annuale svela dunque la propria precarietà, dipendendo in larga misura dalla cooperazione degli Stati membri e dalla volontà politica delle istituzioni europee di rafforzarne gli effetti.

«Affinché la loro relazione sullo Stato di diritto abbia un impatto reale e impedisca ulteriori arretramenti», sostiene Kersty McCourt⁴⁶, «l’UE ha bisogno di un approccio più forte e mirato. Ciò dovrebbe includere rapporti sistematici, raccomandazioni chiare con parametri di riferimento misurabili e misure coerenti per attivare azioni legali o di altro tipo quando i Paesi non le rispettano. Solo allora il rapporto sullo stato di diritto può funzionare come lo strumento preventivo che originariamente doveva essere»⁴⁷.

Per queste ragioni, in considerazione del rilievo apicale del principio in questione all’interno dell’ordinamento giuridico europeo, si evidenzia in conclusione l’opportunità di dotare il meccanismo di monitoraggio annuale – ad oggi, strumento di *soft law* – di un carattere effettivamente vincolante, tanto nella prospettiva di un più efficace adeguamento degli Stati membri alle raccomandazioni loro indirizzate, quanto a garanzia della continuità futura nell’elaborazione annuale dei Report da parte della Commissione⁴⁸.

Aprile 2026

⁴⁴ Civil Liberties Union for Europe, *Liberties Rule of Law Report 2026*, <https://www.liberties.eu/f/wtaqoq>.

⁴⁵ Fra gli altri, W. van Ballegooij, M. Schmidt, *The European Commission’s Rule of Law Report in the area of judicial independence*, in P. Bárd, J. Krommendijk, *Sustaining the Rule of Law*, Cheltenham, 2025; L. Pech, *The Use, Misuse and Non-Use of the EU’s Rule of Law Toolbox*, *Central European University*, 2025; G. Icoz, *The Rule-of-Law Reports Embedded in Political Conditions*, *Verfassungsblog*, 2026.

⁴⁶ Senior Advocacy Advisor della ONG *Civil Liberties Union for Europe*.

⁴⁷ E. Brooks, *Deepening Rule of Law Crisis in the EU Exposes Shortcomings of Commission Action*, *Civil Liberties Union for Europe*, 24 marzo 2026, <https://www.liberties.eu/en/stories/rolreport-2026/45615>.

⁴⁸ S. Crespi, *La protezione dello Stato di diritto nel sistema dell’Unione europea: cosa resta da fare?*, *Eurojus*, 2, 326-374, 2024, <https://boa.unimib.it/retrieve/b9fb20c4-f0ff-43c9-8e6d-37cb8e56477e/Crespi-2024-EuroJus-VoR.pdf>.