



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della Commissione
libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) del
Parlamento europeo

“La situazione dello Stato di diritto nell’Unione
europea”

Bruxelles, 1° dicembre 2022

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI -
UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI

DELL’UNIONE EUROPEA

N. 8

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L’UNIONE EUROPEA

N. 4



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studii@senato.it - @SR_Studi

Servizio degli Affari internazionali -

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06-6706-2891 – roci01a@senato.it

n. 8



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it -  @CD_europa

Dossier n. 4

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUZIONE | 1 |
| SESSIONE I: LA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO NEL 2022, CON UN FOCUS SPECIALE SULLA RESILIENZA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE | 3 |
| Il principio dello Stato di diritto nell'Unione europea | 3 |
| I principali strumenti di tutela nell'ordinamento europeo | 4 |
| La Relazione 2022 sullo Stato di diritto | 6 |
| SESSIONE II: IL RAFFORZAMENTO DELLA LIBERTÀ E TRASPARENZA DEI MEDIA QUALI PILASTRI DELLA DEMOCRAZIA | 15 |

INTRODUZIONE

Il 1° dicembre 2022, presso la sede del Parlamento europeo di Bruxelles, è previsto lo svolgimento della Riunione interparlamentare “La situazione dello Stato di diritto nell’UE.

Nella lettera di invito il Presidente della Commissione LIBE (Libertà civili, giustizia e affari interni), Juan Fernando López Aguilar, ricorda che fin dal 2016 il Parlamento europeo ha sollecitato l’istituzione di uno strumento globale e preventivo in materia di Stato di diritto. Tale indirizzo è stato successivamente rafforzato con la risoluzione del 7 ottobre 2020 sull’istituzione di un meccanismo su democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali dell’UE, basato su un accordo interistituzionale tra il Parlamento, il Consiglio dell’UE e la Commissione. Si tratta di un ciclo annuale di monitoraggio in merito ai valori dell’Unione indicati dall’articolo 2 del Trattato sull’UE, nel cui contesto ai Parlamenti nazionali è attribuito un ruolo indispensabile per quanto riguarda sia lo svolgimento del pubblico dibattito, sia l’adozione delle rispettive posizioni sugli esiti del meccanismo. Il ciclo include altresì l’organizzazione di dibattiti interparlamentari annuali sui risultati della Relazione annuale presentata dalla Commissione europea in materia di Stato di diritto, documento recante una valutazione dell’UE nel suo complesso e del grado di rispetto del principio nei singoli Stati membri.

Il programma della Riunione interparlamentare si articola in due sessioni dedicate rispettivamente a:

- uno scambio di vedute sulla situazione dello Stato di diritto nel 2022, con un focus speciale sulla resilienza delle istituzioni democratiche;*
- il tema del rafforzamento della libertà e trasparenza dei media quali pilastri della democrazia.*

SESSIONE I: LA SITUAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO NEL 2022, CON UN FOCUS SPECIALE SULLA RESILIENZA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE

Il principio dello Stato di diritto nell'Unione europea

Lo **Stato di diritto**, alla base degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri dell'UE e del Consiglio d'Europa, è tra i **valori fondanti** l'UE indicati dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea. Ai sensi di tale disposizione, l'Unione europea si fonda su valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della **democrazia**, dell'uguaglianza, dello **Stato di diritto** e del rispetto dei **diritti umani**, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal **pluralismo**, dalla **non discriminazione**, dalla **tolleranza**, dalla **giustizia**, dalla **solidarietà** e dalla **parità** tra donne e uomini.

La **giurisprudenza** della Corte di giustizia dell'UE ha contribuito alla definizione degli elementi che sostanziano il principio, in linea con le tradizioni costituzionali comuni.

Da ultimo, il recente [regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092](#) (*vedi infra*) del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di **condizionalità** per la protezione del **bilancio** dell'Unione cristallizza la definizione di Stato di diritto includendovi i seguenti principi:

- **legalità**, in base alla quale il procedimento legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico;
- **certezza** del diritto;
- **divieto di arbitrarietà** del potere esecutivo;
- **tutela giurisdizionale effettiva**, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali;
- **separazione dei poteri**;
- **non-discriminazione** e uguaglianza di fronte alla legge.

La tutela dello Stato di diritto è ritenuta la preconditione essenziale per il **funzionamento** dell'ordinamento europeo nel suo complesso, tra l'altro, con riferimento a: l'esercizio dei **diritti** e delle **libertà** garantiti dalla **Carta europea dei diritti fondamentali**; l'attuazione dello **Spazio di libertà**,

sicurezza e giustizia dell'UE; il funzionamento del **mercato interno**; l'impiego delle **dotazioni di bilancio UE** in conformità delle corrispondenti norme di utilizzo.

I principali strumenti di tutela nell'ordinamento europeo

L'articolo 7 del Trattato sull'UE (TUE)

La procedura ex articolo 7 del TUE sulla protezione dei valori UE prevede due meccanismi: il primo per le misure **preventive**, se c'è un chiaro rischio di violazione dei valori UE da parte di uno Stato membro; il secondo per le **sanzioni**, se la violazione è avvenuta.

In entrambi i casi l'iniziativa, nella forma di una **proposta motivata**, spetta al **Parlamento europeo**, alla **Commissione europea**, o a un **terzo degli Stati membri**, mentre sono il Consiglio e il Consiglio europeo, a seconda dei casi e a vario titolo, a detenere i poteri di **accertamento** per quanto riguarda il **rischio** di violazione grave o la **constatazione** dell'avvenuta **violazione grave e persistente** da parte di uno Stato membro.

Le prime esperienze relative all'avvio della procedura ex art. 7 riguardano i casi relativi alla **Polonia** e **all'Ungheria**, i cui procedimenti sono stati instaurati rispettivamente dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo.

Il regime sanzionatorio stabilito dall'articolo 7 TUE arriva a prevedere la **sospensione** da alcuni dei diritti derivanti dal Trattato, inclusa la sospensione del **diritto di voto** in seno al Consiglio del rappresentante del Governo dello Stato cui è stata addebitata la violazione dello Stato di diritto. Sono previste **maggioranze diverse** a seconda della fase della procedura. Per quanto riguarda il meccanismo preventivo la decisione in seno al Consiglio richiede la maggioranza dei **quattro quinti** degli Stati membri, mentre in caso di constatazione della violazione è necessaria preventivamente una decisione **all'unanimità** del Consiglio europeo, naturalmente ad esclusione dello Stato oggetto della procedura, che non prende parte ai voti.

La disciplina relativa ai quorum previsti per l'avanzamento della procedura articolata nei due meccanismi (in particolare, l'unanimità richiesta per poter procedere all'individuazione delle sanzioni) è stata oggetto di approfondito dibattito sulle sue ricadute in termini di efficacia dello strumento, anche in considerazione del fatto che le pochissime procedure finora instaurate non hanno registrato progressi oltre la fase istruttoria, nel corso della quale si sono tenute audizioni delle autorità dei rispettivi Stati membri. Al riguardo, si ricorda che il Parlamento europeo ha ripetutamente invitato il Consiglio dell'UE a portare avanti le procedure ex articolo 7 e che la Commissione europea ha inteso ricercare

ulteriori vie, sulla base degli strumenti vigenti, per tutelare più efficacemente il rispetto dello Stato di diritto (vedi infra).

Procedura di infrazione

Il secondo strumento generale di reazione dell'Unione europea al mancato rispetto da parte di uno Stato membro del principio dello Stato di diritto (e dei diritti fondamentali) è rappresentato dalla **procedura di infrazione** promossa dalla Commissione europea per violazione del diritto dell'UE.

In base agli articoli 258-260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la **Commissione** individua possibili violazioni del diritto dell'UE sulla base delle proprie indagini o di denunce da parte di cittadini, imprese e altre parti interessate. Se il Paese dell'UE interessato non ha comunicato le misure che recepiscono completamente le disposizioni delle direttive o non rettifica la presunta violazione del diritto dell'UE, la Commissione può **avviare** una procedura formale di infrazione. In particolare, la Commissione invia una **lettera di costituzione in mora** con cui richiede ulteriori informazioni al Paese in questione, che dovrà inviare una **risposta** dettagliata entro un termine preciso, in genere **due mesi**. Se la Commissione giunge alla conclusione che il Paese è venuto meno ai propri **obblighi a norma del diritto dell'UE**, può inviare una **richiesta formale** di conformarsi al diritto dell'Unione, in cui spiega perché ritiene che il paese violi il diritto dell'UE (**parere motivato**). La Commissione chiede, inoltre, al Paese interessato di comunicarle le misure adottate entro un termine preciso, in genere due mesi. Se il Paese continua a non conformarsi alla legislazione, la Commissione può decidere di deferirlo alla **Corte di giustizia**. Ove la Corte ritenga che il Paese in questione abbia violato il diritto dell'Unione, le autorità nazionali devono adottare misure per conformarsi alle disposizioni della sentenza della Corte. Se, nonostante la sentenza della Corte di giustizia, il Paese continua a non rettificare la situazione, la Commissione può deferirlo dinanzi alla Corte, chiedendo al giudice dell'UE l'imposizione di **sanzioni pecuniarie**, che possono consistere in una **somma forfettaria** e/o in **pagamenti giornalieri**.

A partire dal 2019 (si veda in particolare la [comunicazione](#) “Rafforzare lo Stato di diritto – Programma di azione, esaminata, tra l'altro, il 6 novembre 2019 dalle Commissioni riunite I Affari costituzionali e II Giustizia della Camera dei deputati) la Commissione europea ha mutato approccio, procedendo a un maggiore **impiego strategico** delle **procedure di infrazione** e, in generale, ad un aumento del **coinvolgimento** dell'azione della **Corte di giustizia dell'UE** ove i rimedi nazionali non siano in grado di contrastare le violazioni dello Stato di diritto verificatesi negli Stati membri.

Nella prospettiva della Commissione viene altresì valorizzato il ruolo dei **giudici nazionali**, quale **primo livello di monitoraggio** sulla tenuta dei valori europei, funzione essenziale in vista del successivo coinvolgimento della Corte di giustizia dell'UE (tramite il rinvio a tale organismo giurisdizionale delle cosiddette **questioni pregiudiziali di interpretazione del diritto dell'UE**) laddove si siano verificate violazioni dello Stato di diritto che si traducano anche in pregiudizio per l'attuazione dell'ordinamento europeo.

I dialoghi sullo Stato di diritto nell'ambito del Consiglio dell'UE

A partire dal 2014 il Consiglio ha instaurato i “dialoghi annuali sullo Stato di diritto”, concretamente una serie di **riunioni del Consiglio dell'UE Affari generali** nelle quali sono approfonditi **aspetti generali** della materia dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. Nel novembre 2016, taluni Stati membri, tra i quali anche l'**Italia**, hanno proposto il **rafforzamento** di tali dialoghi, mediante la trasformazione della discussione in sede di Consiglio Affari generali in un esercizio periodico di **valutazione *inter pares* tra Stati membri** secondo l'approccio *peer review*.

Nel solco di tale iniziativa, con il Consiglio dell'UE affari generali del 17 novembre 2020 i dialoghi semestrali sullo Stato di diritto si sono concentrati di volta in volta sulla situazione specifica di gruppi di 5 Stati membri. In particolare, sono stati approfonditi gli sviluppi dello Stato di diritto nei seguenti Paesi: **Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca ed Estonia** (17 novembre 2020); **Germania, Irlanda, Grecia, Spagna e Francia** (20 aprile 2021); **Croazia, Italia, Cipro, Lettonia e Lituania** (23 novembre 2021); **Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi e Austria** (12 aprile 2022). I Dialoghi sono attualmente introdotti dalla Commissione europea in base alla sua **Relazione annuale** sullo Stato di diritto, con particolare riguardo ai **capitoli per Paese** (*vedi infra*).

Da ultimo il Consiglio Affari Generali del 18 ottobre 2022 ha discusso i capitoli dell'ultima Relazione sullo Stato di diritto riguardanti la **Polonia**, il **Portogallo**, la **Romania**, la **Slovenia** e la **Svezia**.

La Relazione 2022 sullo Stato di diritto

Dando seguito a una delle priorità individuate nel programma 2019-2024, la Commissione europea ha predisposto una **procedura di dialogo annuale** tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, insieme agli Stati membri, ai Parlamenti nazionali, alla società civile e ad altre parti interessate, sullo Stato di diritto.

La procedura inizia con la **relazione** sullo Stato di diritto predisposta dalla Commissione europea, anche sulla base dei contributi degli Stati membri. Il documento si basa su una varietà di fonti, comprese **visite specifiche** nei singoli Paesi. Oltre alle autorità nazionali, sono coinvolti **organismi indipendenti** e soggetti interessati, anche della **società civile**.

La Relazione esamina il grado di rispetto del principio valutando la sua declinazione in quattro settori: il **sistema giudiziario** (tra l'altro riportando le risultanze dell'analisi comparativa dell'efficacia e indipendenza del potere giudiziario effettuata dalla Commissione europea nel "Quadro di valutazione della giustizia", *EU Justice scoreboard*); il **quadro anticorruzione**; il **pluralismo dei media**; altre questioni istituzionali relative al **sistema di bilanciamento dei poteri**.

La Relazione sullo Stato di diritto generalmente si articola in due parti:

- una sezione dedicata alle **tendenze trasversali**, comprese eventuali **vulnerabilità sistemiche**, nonché alle *best practice* più significative;
- **singoli capitoli per ciascun Paese** dell'UE, nei quali si approfondisce la condizione dello Stato di diritto nei quattro settori citati.

La Commissione ha presentato la prima Relazione sullo Stato di diritto il 30 settembre 2020. Il *follow up* della Relazione si è concretizzato principalmente con il successivo svolgimento della **Riunione interparlamentare** organizzata dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo (*“La prima relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto e il ruolo dei Parlamenti nazionali”*). Con la pubblicazione della [Relazione 2021](#) la Commissione europea ha avviato il **secondo ciclo annuale** sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea. Il documento ha tra l'altro affrontato il tema dei riflessi della pandemia di COVID-19 sullo Stato di diritto. In particolare, la Commissione ha analizzato i principali **provvedimenti di emergenza** adottati dagli Stati membri, valutando se le misure fossero **limitate nel tempo e giustificate in termini di necessità e proporzionalità**, nonché la **portata del controllo permanente esercitato dai Parlamenti e dagli organi giurisdizionali**, oltre che la base giuridica delle misure.

Si ricorda che sulla Relazione, il 3 novembre 2021, le Commissioni riunite Affari costituzionali, Giustizia e Politiche Ue di Camera e Senato hanno svolto l'[audizione](#) del Commissario europeo per la giustizia, Didier Reynders.

La Relazione è stata altresì al centro della discussione nell'ambito della Riunione interparlamentare della Commissione LIBE del Parlamento europeo *“La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea”* del 9 dicembre 2021.

La terza Relazione (presentata dalla Commissione il 13 luglio 2022) è il documento alla base della discussione della Riunione interparlamentare del 1° dicembre. Essa continua a esaminare gli sviluppi a livello nazionale rispetto a quattro settori chiave citati, ma rispondendo ad istanze presentate dal Parlamento europeo e dai soggetti interessati, tratta per la prima volta nuovi temi quali i media del **servizio pubblico** e una panoramica sull'esecuzione delle **sentenze** della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Come preannunciato dalla Presidente **von der Leyen** nel [discorso sullo stato dell'Unione 2021](#), la terza Relazione contiene per la prima volta anche **raccomandazioni mirate** a ciascuno Stato membro, volte a incoraggiare gli Stati membri a portare avanti le riforme già avviate o previste e ad aiutarli a individuare gli ambiti in cui sono necessari miglioramenti.

Il capitolo sull'Italia e le raccomandazioni specifiche

Sistema giudiziario

L'[approfondimento](#) sulla condizione dello Stato di diritto in Italia inizia con la presa d'atto della Commissione europea circa le riforme della **giustizia civile e penale adottate**, volte a migliorare la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario nel contesto degli impegni del Piano italiano per la ripresa e la resilienza. Nel rapporto si sottolinea l'importanza del processo di **digitalizzazione** del sistema giudiziario come fattore di ulteriori progressi in sede civile, evoluzione che tuttavia continua ad incontrare **difficoltà** nelle **sedes penali** e nelle **procure**.

La Relazione riferisce in particolare in merito alla legge approvata dal Parlamento italiano il 16 giugno 2022 per la riforma dell'ordinamento giudiziario, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di costituzione e funzionamento del **Consiglio superiore della magistratura**.

Quadro anticorruzione

La Commissione ritiene, da un lato, che la riforma della giustizia penale affronterà il problema dei **ritardi eccessivi** nelle azioni penali in materia di **corruzione**, dall'altro, che occorrerà effettuare un **monitoraggio** attento per garantire che i procedimenti per casi di corruzione non vengano chiusi automaticamente in fase di **appello**. Rileva inoltre che gli inquirenti che indagano sulla corruzione continuano ad affrontare difficoltà a causa del **livello insufficiente di interconnessione** fra i registri dei dati finanziari

pertinenti, osservando che per ovviare a tale criticità occorrerà investire ulteriormente nella **digitalizzazione** e in strumenti di **intelligenza artificiale**. Secondo la Relazione, rimangono pendenti diverse proposte legislative volte a rafforzare la prevenzione della corruzione, in materia di protezione dei segnalanti (*whistleblower*), conflitti di interessi e attività di lobbying. La Commissione europea rileva, inoltre, significative lacune nella normativa italiana in materia di **finanziamento** dei **partiti politici** e delle **campagne elettorali**. Secondo la Commissione la pratica di incanalare le donazioni ai partiti attraverso fondazioni e associazioni politiche costituisce un grave ostacolo alla responsabilità pubblica, perché le transazioni sono **difficili da tracciare** e **non esiste un registro** unico comune. Il rapporto registra infine un aumento dell'uso della corruzione a scopo di infiltrazione nell'economia legale.

Pluralismo dei media

Secondo la Commissione, l'Italia dispone di un **solido quadro legislativo** per disciplinare il settore dei **media**, compresi quelli del **servizio pubblico**, come pure di un'autorità di **regolamentazione** dei media indipendente ed efficace; esprime tuttavia preoccupazioni per quanto riguarda le **condizioni** di lavoro precarie di molti **giornalisti**, la protezione delle **fonti giornalistiche** e la questione del **segreto professionale**. Nonostante le pene detentive per diffamazione siano state in gran parte abolite a seguito di una sentenza storica della Corte costituzionale del 2021 ([Sentenza 150/2021](#)), la Commissione europea è preoccupata per la crescente prevalenza di casi di azione bavaglio e per la combinazione della diffamazione penale e civile. Pur registrando l'esistenza di un centro di coordinamento per il monitoraggio di tali questioni, la Relazione sottolinea il continuo aumento dei casi di **aggressioni fisiche** e intimidazioni nei confronti di giornalisti e organi di informazione.

Bilanciamento dei poteri

Le principali osservazioni in tale settore riguardano, tra l'altro, i ritardi nel processo legislativo a causa dei quali non è ancora stata creata **un'istituzione nazionale** per i **diritti umani**. Inoltre, secondo la Commissione, la creazione di un **comitato consultivo** permanente promuoverebbe la partecipazione democratica delle organizzazioni della società civile. Infine nella relazione si rileva che lo spazio civico è ancora ristretto, in particolare per le **organizzazioni** che si occupano di **migranti**, e che il processo di

registrazione delle organizzazioni non governative risulta ancora **complesso**.

Le raccomandazioni nel Capitolo Itala della Relazione 2022 sullo Stato di diritto

In conclusione, oltre a ricordare gli impegni assunti nell'ambito del **Piano nazionale per la ripresa e la resilienza** (PNRR) in relazione ad alcuni aspetti del sistema giudiziario e del quadro anticorruzione, con la terza Relazione sullo Stato di diritto la Commissione europea **raccomanda** all'Italia di:

- proseguire gli sforzi volti a migliorare ulteriormente il livello di **digitalizzazione** del **sistema giudiziario**, in particolare nelle sedi penali e nelle procure;
- proseguire azioni efficaci a livello di polizia e di procura contro la **corruzione** ad alto livello, anche aumentando la digitalizzazione e l'interconnessione dei registri;
- adottare norme complessive sui conflitti di interessi e regolamentare il **lobbying**;
- istituire un **registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi**;
- affrontare efficacemente la pratica di incanalare le **donazioni** attraverso **fondazioni** e **associazioni politiche** e introdurre un **registro elettronico unico** per le informazioni sul **finanziamento** dei **partiti** e delle campagne;
- introdurre garanzie legislative e di altro tipo per riformare il regime della **diffamazione** e la protezione del **segreto professionale** e delle fonti giornalistiche, tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti;
- intensificare gli sforzi per costituire un'**istituzione nazionale** per i diritti umani.

Le prospettive di riforma nell'ambito di alcune materie trattate nella Relazione

Parallelamente alle iniziative in materia di tutela di Stato di diritto, la Commissione europea sta seguendo l'attuazione di un [piano d'azione](#) per la democrazia europea (presentato il 2 dicembre 2020), articolato in tre settori

di intervento e il cui assetto ha un'incidenza diretta sulla situazione dello Stato di diritto nei Paesi UE: la promozione di **elezioni libere e regolari**; il rafforzamento della **libertà dei media**; il contrasto alla **disinformazione**. In tale contesto devono inserirsi le seguenti iniziative:

- una normativa volta a garantire una [maggiore trasparenza nel campo dei contenuti politici sponsorizzati](#) ("propaganda politica");
- una revisione del [regolamento sul finanziamento dei partiti politici europei](#);
- sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi (azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica cosiddette - SLAPP *strategic lawsuit against public participation*);
- una nuova serie di norme in forma di [regolamento](#) per proteggere il pluralismo e l'indipendenza dei media nell'UE (*Media Freedom Act*), comprensivo dell'istituzione di un comitato europeo per i servizi dei media indipendente, costituito dalle autorità nazionali di regolamentazione del settore;
- il [codice](#) rafforzato di buone pratiche sulla disinformazione.

Il regolamento sulle condizionalità in materia di Stato di diritto – Il procedimento a carico dell'Ungheria

A partire dal 2021, il bilancio dell'Unione dispone di un nuovo strumento di protezione nei casi in cui le violazioni dei principi dello Stato di diritto incidano o rischino di ledere gli **interessi finanziari dell'UE**. In vigore dal gennaio 2021, il nuovo regime consiste nel "[regolamento sulla condizionalità](#)". Per chiarire il funzionamento del regolamento sulla condizionalità, il 2 marzo 2022 la Commissione ha predisposto [orientamenti](#) in base ai quali applicare regolamento sulla condizionalità, compreso il modo in cui sono tutelati i diritti dei destinatari finali e dei beneficiari dei finanziamenti dell'UE.

In forza della normativa, l'UE può procedere alla **sospensione dei pagamenti** o a **rettifiche finanziarie** per proteggere il proprio bilancio. Nello specifico, la Commissione propone **misure adeguate e proporzionate** al Consiglio nel caso in cui violazioni dello Stato di diritto in un determinato Stato membro minaccino gli interessi finanziari dell'UE; è il Consiglio ad adottare una decisione definitiva sulla proposta di tali misure.

In ogni caso, i destinatari finali e i beneficiari dei finanziamenti dell'Unione conservano il **diritto di ricevere i pagamenti**. A tal fine, è opportuno che gli Stati membri interessati continuino a effettuare tali pagamenti.

La prima applicazione

Il 18 settembre 2022 la Commissione europea ha proposto al Consiglio una [decisione di esecuzione](#) recante le seguenti misure in materia di bilancio dell'UE nei confronti dell'Ungheria nell'ambito del regolamento sulle condizionalità:

- una **sospensione del 65 per cento degli impegni** per tre programmi operativi nell'ambito della **politica di coesione**;
- il **divieto di assumere impegni** legali con i fondi di interesse pubblico per programmi attuati in gestione **diretta e indiretta**.

La nuova procedura a carico dell'Ungheria è stata formalmente avviata il 27 aprile 2022, mediante una lettera nella quale è stata notificata all'Ungheria una serie di questioni concernenti: il sistema degli **appalti pubblici**, comprese **irregolarità sistemiche**, carenze e debolezze nelle procedure; un alto tasso di procedura con **un'unica offerta e bassa intensità di concorrenza**; questioni relative all'uso degli **accordi quadro**; problemi nella rilevazione, prevenzione e correzione dei **conflitti di interesse**; preoccupazioni relative all'uso dei fondi dell'Unione da parte di *trust* di interesse pubblico.

Secondo la Commissione europea tali violazioni costituiscono violazioni dello Stato di diritto, con particolare riguardo ai principi di **certezza del diritto** e del divieto di **arbitrarietà del potere esecutivo**, sollevando preoccupazioni anche in merito al principio della **separazione dei poteri**. Con la stessa notifica sono state, tra l'altro, sottolineate anche problematiche per quanto riguarda le indagini e il perseguimento di **attività criminali**, l'organizzazione delle **procure** e l'assenza di un **quadro anticorruzione**. La Commissione europea ha pertanto concluso che tali violazioni **incidono o rischiano** seriamente di **pregiudicare gli interessi finanziari dell'UE** e che altri strumenti procedurali previsti dall'ordinamento europeo non sono in grado di proteggerli più efficacemente del regolamento sulle condizionalità.

Nell'ambito della nuova procedura l'Ungheria ha risposto fornendo una serie di **chiarimenti** e proponendo **misure correttive** per sciogliere le preoccupazioni della Commissione europea. La Commissione ha valutato la risposta ungherese, esaminando in particolare se le misure correttive rispondano adeguatamente alle questioni notificate. La Commissione ha, infine, precisato che affinché le misure possano essere considerate adeguate, dovrebbero porre fine alle violazioni dei

principi dello Stato di diritto e/o ai rischi che creano per il bilancio dell'UE e gli interessi finanziari dell'Unione.

Il Consiglio dispone di un mese per decidere se adottare tali misure, a maggioranza qualificata. Tale periodo può essere prorogato di un massimo di altri due mesi in circostanze eccezionali. In tal senso, il 13 ottobre 2022, il Consiglio ha deciso di prorogare il termine per deliberare fino al 19 dicembre 2022 per disporre di tempo sufficiente per analizzare adeguatamente l'adozione e l'effettiva attuazione delle **misure correttive** proposte dalle **autorità ungheresi**.

SESSIONE II: IL RAFFORZAMENTO DELLA LIBERTÀ E TRASPARENZA DEI MEDIA QUALI PILASTRI DELLA DEMOCRAZIA

Il rispetto dei principi di **libertà** e **trasparenza** dei servizi di informazione è sancito dal diritto primario dell'UE con l'inserimento del **pluralismo** tra i valori fondanti di cui all'articolo 2 TUE, nonché con l'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in materia di libertà di espressione, che include la libertà di **ricevere** o di **comunicare informazioni** o idee senza che vi possa essere **ingerenza** da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera, e che impone il rispetto della **libertà dei media** e del loro **pluralismo**.

In attuazione di tali disposizioni primarie la Commissione europea ha recentemente presentato una [proposta di regolamento](#) istitutiva di un quadro comune per i **servizi di media** nell'ambito del mercato interno (denominato espressamente “**legge europea per la libertà dei media**”), modificando la direttiva 2010/13/UE.

In particolare, la proposta di regolamento prospetta una **armonizzazione minima** delle **discipline nazionali relative al settore dei media** per dare soluzione ad una serie di problematiche, tra cui la **diversità di norme e procedure nazionali relative alla libertà e al pluralismo**, che incidono sul funzionamento del mercato interno ostacolando le attività dei fornitori di servizi di media ed influenzando sulle condizioni di investimento.

La proposta a questo scopo provvede, tra l'altro, a:

- enunciare i **diritti** dei **destinatari** dei servizi di **media** e i diritti dei **fornitori** di servizi di media nel mercato interno, nonché le garanzie per il **funzionamento indipendente** dei media di **servizio pubblico** e i **doveri** dei fornitori di servizi di media nell'ambito del mercato interno;
- istituire un quadro per la cooperazione normativa e per il buon funzionamento del mercato dei servizi di media;
- attribuire alle autorità o agli **organismi nazionali indipendenti** di regolamentazione degli Stati membri incaricati dell'attuazione della direttiva sui servizi di media audiovisivi ([direttiva AVMS](#)) la **responsabilità** dell'applicazione del regime di cooperazione, oltre a conferirgli i poteri di indagine per lo svolgimento dei rispettivi compiti;

- istituire il **comitato europeo per i servizi di media**, organo collegiale delle autorità indipendenti di regolamentazione dei media, che, sostituendolo, succede al **gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA)**;
- stabilire un **meccanismo di cooperazione strutturata**. Le norme prevedono anche richieste di misure di esecuzione, orientamenti in materia di regolamentazione dei media e il coordinamento delle misure relative ai servizi di media dei Paesi terzi;
- configurare un **quadro giuridico** per le **misure nazionali** che incidono sulle attività dei fornitori di servizi di media e per le norme e le procedure nazionali relative alla valutazione dell'impatto delle **concentrazioni** del mercato dei media sul **pluralismo dei media e sull'indipendenza editoriale**;
- introdurre una disciplina sui **sistemi** e sulle **metodologie** di **misurazione** dell'*audience* utilizzati dagli operatori del mercato.

Come già indicato, la relazione illustrativa precisa che la proposta di regolamento in esame ha due principali finalità strettamente connesse.

La prima è quella di assicurare il **buon funzionamento del mercato dei servizi di media** alla luce della rilevanza che essi rivestono nel mercato interno europeo. Essi sono infatti riconducibili a uno dei 14 ecosistemi industriali – quello delle **industrie culturali e creative** – che la [relazione annuale sul mercato unico 2021](#) ha individuato come fondamentali ai fini di una **ripresa** inclusiva e sostenibile dell'economia dell'UE, nonché del conseguimento degli obiettivi della duplice transizione verde e digitale.

La seconda grande finalità della proposta, strettamente connessa alla prima, è quella di rafforzare anche “la **libertà dei media** e il loro **pluralismo**, che sono tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea” e, di conseguenza, “lo **Stato di diritto**, che il [regolamento sulla condizionalità](#) considera una **precondizione per l’integrità e la sostenibilità del mercato interno in generale**”. La stretta connessione tra i due obiettivi discende secondo la Commissione, come già accennato, dal fatto che le divergenze nelle norme e procedure nazionali relative alla **libertà e al pluralismo dei media** hanno creato una **frammentazione del mercato** interno che impatta sulla **certezza giuridica** per gli operatori del mercato dei media, con conseguenti costi aggiuntivi quando si svolgono attività a livello transfrontaliero. Ciò vale in particolare per:

- a) le disposizioni sul **controllo delle concentrazioni** e le misure protezionistiche che incidono sulle attività delle imprese del settore dei media;
- b) le **modalità opache e inique di allocazione delle risorse economiche**. A questo riguardo, la Commissione richiama, in primo luogo, “le **distorsioni inerenti ai sistemi proprietari di misurazione dell'audience**, che alterano i flussi delle entrate provenienti dalla pubblicità, con ripercussioni negative soprattutto per i fornitori di servizi di media”. In secondo luogo, pone l’accento sulle “**modalità poco trasparenti e inique di allocazione della pubblicità statale** (vale a dire i fondi pubblici utilizzati a scopo pubblicitario), che può essere assegnata in via preferenziale a fornitori nazionali di servizi oppure utilizzata per favorire o sovvenzionare in modo occulto determinati mezzi di informazione che diffondono opinioni filogovernative. La normativa in questo settore è frammentata e limitata, molti Stati membri non possiedono norme specifiche e le norme vigenti differiscono per ambito di applicazione, a scapito della certezza giuridica e con il conseguente rischio che siano adottate decisioni arbitrarie o discriminatorie”;
- c) l’esposizione dei fornitori europei di servizi di media “a **crescenti ingerenze nelle loro decisioni editoriali e nella loro capacità di fornire servizi di media di qualità** (vale a dire servizi prodotti in modo indipendente e in linea con gli standard giornalistici), come dimostrato dalle relazioni annuali della Commissione sullo Stato di diritto e dall'[Osservatorio del pluralismo dei media](#)”. Anche questo problema dipenderebbe dalla “**frammentarietà delle misure di salvaguardia** per la prevenzione delle ingerenze nella libertà editoriale di tutti i media e dalla scarsa omogeneità delle garanzie per l’indipendenza per i media di servizio pubblico, che provocano distorsioni nelle condizioni di concorrenza del mercato interno”.

Si ricorda che il 30 novembre 2022 è previsto l’inizio dell’esame della proposta da parte della XIV Commissione (Politiche dell’Unione europea) della Camera dei deputati ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà. La 4^a Commissione permanente (Politiche dell’Unione europea) del Senato ha avviato l’esame il 29 novembre 2022.