



## OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 5/2024

### IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE NEL *REPORTING* EUROPEO SULLO STATO DI DIRITTO\*

#### 1. Premessa: la crisi dello Stato di diritto in Europa

A partire dal 2020, per volontà della Commissione von der Leyen, l'Unione europea si è dotata di un nuovo meccanismo di monitoraggio sullo Stato di diritto, che – come noto – costituisce uno dei valori fondanti dell'Unione secondo quanto stabilito all'art. 2 TUE (per un approfondimento si veda M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Napoli, 2020). Si tratta di un impegno ottemperato rispetto alle [promesse elettorali delle elezioni europee del 2019](#), nel corso delle quali si era molto discusso di Stato di diritto e di strumenti per una sua tutela più effettiva.

Lo strumento del *reporting* sullo Stato di diritto rappresenta, almeno nelle intenzioni originarie della Commissione europea, la prima fase del nuovo quadro volto al rafforzamento dello Stato di diritto nell'Unione, sottoposto nell'ultima decade a importanti fibrillazioni, in particolare in Ungheria e Polonia. Situazioni critiche si sono registrate anche in Romania, Bulgaria, Lituania e Slovacchia, e comunque nessuna democrazia è rimasta del tutto immune alle derive in atto, tanto che in dottrina si parla ormai da tempo di “*rule of law backsliding*” (in proposito, L. PECH, K. L. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017; A. CHRISTOPOULOU, *Civil Society and Rule of Law Backsliding in the EU*, in *European Public Law*, 2022).

Come noto, per rispondere alle crescenti sfide sulla tenuta dello Stato di diritto in svariati Stati membri, le istituzioni europee si sono mosse su più piani, utilizzando – pur non sempre con successo – i diversi strumenti a disposizione dell'ordinamento dell'UE e creandone di nuovi.

Un primo intervento ha visto l'attivazione di numerose procedure di infrazione: a tal proposito si vedano, da un lato, le procedure di infrazione contro l'Ungheria riguardanti, *inter alia*, il drastico abbassamento dell'età di pensionamento di giudici, procuratori e notai ([CGUE, Commissione c. Ungheria, causa C-286/12, sentenza del 6 novembre 2012](#)), la legge sulla “trasparenza” delle organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero ([CGUE, Commissione c. Ungheria, causa C-78/18, sentenza del 18 giugno 2020](#)), la criminalizzazione di attività a favore dei richiedenti asilo ([CGUE, Commissione c. Ungheria, causa C-821/19, sentenza del 16 novembre 2021](#)) e l'emanazione di una legge nel 2021 che discrimina le

---

\* Il presente lavoro di ricerca è stato condotto nell'ambito del modulo Jean Monnet “*Rule of Law as a core standard to access EU – The role of the media in the EU enlargement process*” dell'Università degli Studi di Roma UnitelmaSapienza, cofinanziato dall'Unione europea.

persone sulla base del loro orientamento sessuale e della loro identità di genere (il relativo [ricorso della Commissione](#) – per la prima volta fondato sulla presunta infrazione, da parte dello Stato membro convenuto, dei valori protetti dall’art. 2 TUE – è ancora pendente dinanzi alla Corte di giustizia dell’UE), e, dall’altro, le plurime procedure di infrazione contro la Polonia sul tema dirimente dell’indipendenza dei giudici ([CGUE, Commissione c. Polonia, causa C-619/18, sentenza del 24 giugno 2019](#), [CGUE, Commissione c. Polonia, causa C-192/18, sentenza del 5 novembre 2019](#), [CGUE, Commissione c. Polonia, causa C-791/19, sentenza del 15 luglio 2021](#) e [CGUE, Commissione c. Polonia, causa C-204/21, sentenza del 5 giugno 2023](#)).

Va poi richiamata l’attivazione della procedura prevista dall’art. 7(1) del Trattato sull’Unione europea in caso di evidente rischio di violazione grave di uno Stato membro dei valori di cui all’art. 2 TUE (avviata nel [dicembre 2017](#) nei confronti della Polonia – e [recentemente chiusa](#), nonostante le [critiche sollevate da parte della società civile](#) per un epilogo considerato prematuro, alla luce dell’assenza di misure concrete volte ad offrire una risposta esaustiva alle preoccupazioni sollevate dalla stessa Commissione nel corso della procedura – e nel [settembre 2018](#) nei confronti dell’Ungheria), nonché, sul piano normativo, l’adozione di un regolamento contenente un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto ([Regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020](#), meglio noto come Regolamento sulla condizionalità, che può portare a sospendere, ridurre o interrompere i pagamenti o specifici impegni finanziari nei confronti di uno Stato membro in caso di violazioni relative allo Stato di diritto che abbiano un impatto dimostrato e diretto sugli interessi finanziari dell’Unione. Per un commento, A. CIRCOLO, *Strumenti alternativi di tutela dei valori: il regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto*, in *Quaderni AISDUE serie speciale - II ed. Incontro fra i giovani studiosi del diritto dell’Unione europea*, (2022).

A ciò si aggiungano, sul piano degli strumenti di *soft law* a carattere preventivo, due iniziative lanciate nel 2014, l’una da parte della Commissione e l’altra su impulso del Consiglio Affari Generali. Con una [comunicazione dell’11 marzo 2014 \(titolata “Un nuovo quadro dell’UE per rafforzare lo Stato di diritto”\)](#), si è istituito un meccanismo di preallarme che permette alla Commissione di avviare un dialogo con lo Stato membro interessato da minacce sistemiche allo Stato di diritto attraverso delle apposite raccomandazioni, con l’obiettivo di evitare il ricorso ad altri meccanismi più invasivi, specialmente alla procedura ex art. 7 TUE, di cui era considerato la fase preliminare. Tale strumento si è poi rivelato inadeguato nella gestione delle minacce sistemiche in Polonia, proprio a causa della natura non vincolante delle raccomandazioni emesse dalla Commissione in tale ambito, e anzi le autorità polacche ne hanno apertamente contestato la legittimità (in proposito, L. PECH, *Systemic Threat to the Rule of Law in Poland: What should the Commission do next?*, in *Verfassungsblog*, pubblicato in data 31 ottobre 2016).

Quanto all’iniziativa avviata a seguito delle [conclusioni del Consiglio dell’UE del 16 dicembre 2014](#), essa si configura in un dialogo strutturato e permanente sullo Stato di diritto fra tutti gli Stati membri (a cadenza annuale e sovente su tematiche particolari di volta in volta individuate). A partire dal 2020, il dialogo del Consiglio Affari generali sullo Stato di diritto si è strutturato in due tipologie: da un lato, delle discussioni orizzontali, che coprono gli aggiornamenti generali sullo Stato di diritto nell’UE; dall’altro, dei dibattiti specifici per Paese, che affrontano gli sviluppi chiave in 12 Stati membri all’anno, suddivisi in tre sessioni, in ciascuna delle quali viene presentata la situazione di 4 Stati membri (per un commento

critico su tale strumento, P. OLIVER, J. STEFANELLI, *Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council's Inaction*, in *Journal of Common Market Studies*, 2016).

Merita in ultimo di essere menzionata, a proposito di coinvolgimento della società civile, l'istituzione nel 2018 del gruppo [Diritti fondamentali e Stato di diritto](#) (c.d. gruppo FRRL) in seno al Comitato economico e sociale europeo (che, come noto, agisce, in qualità di organo consultivo dell'UE, con un'assemblea di 329 membri in rappresentanza dei datori di lavoro, dei lavoratori e di varie altre organizzazioni della società civile). Tale consesso è incaricato di fornire alle organizzazioni della società civile europee un forum per incontrarsi e discutere di diritti fondamentali, democrazia e Stato di diritto, e trasmette altresì pareri e raccomandazioni alle istituzioni UE con riferimento a tali ambiti. Tra le altre attività, il gruppo FRRL svolge visite negli Stati membri e redige rapporti dove viene anche analizzata la situazione sulla tenuta dello Stato di diritto, allo scopo di alimentare il dibattito e le procedure esistenti a livello europeo, senza però alcun obbligo per le istituzioni europee di prendere in conto tali analisi e delle raccomandazioni che ne derivano nell'elaborazione delle politiche e della legislazione in materia.

In questo quadro variegato, in merito al quale non può che svolgersi un mero accenno, l'[Annual Rule of Law Review Cycle](#) (in italiano tradotto con la non felicissima e parziale formula di "Meccanismo europeo per lo Stato di diritto"), avviato per volontà della Commissione a partire dal 2020 e giunto quest'anno al suo quinto ciclo, costituisce quindi un'importante attività di monitoraggio che mira alla verifica di alcuni settori dove il rispetto dello Stato di diritto risulta cruciale, e che sono stati individuati in quattro macroaree: il sistema giudiziario, il quadro giuridico anticorruzione, il rispetto del pluralismo e della libertà dei media e, infine, la garanzia sul bilanciamento dei poteri tra istituzioni.

Nello svolgere il suo compito di garante della *Rule of Law*, la Commissione dialoga evidentemente non solo con le altre istituzioni, con gli Stati membri e le loro differenti articolazioni, ma anche con le organizzazioni non governative, le associazioni professionali che rappresentano gruppi come giudici, avvocati o giornalisti e, più in generale, tutti gli *stakeholder* interessati.

Come vedremo meglio qui di seguito, la partecipazione e il contributo fattivo di tali attori non istituzionali, nell'ambito del suddetto meccanismo europeo di *reporting* sullo Stato di diritto, permette alle istituzioni di beneficiare di un apprezzabile punto di vista terzo da parte di soggetti della società civile che, a vario titolo, sono in prima linea nel denunciare e contrastare le tendenze verso una progressiva erosione dello Stato di diritto, ma anche nel sensibilizzare e promuoverne il rispetto e il rafforzamento nei rispettivi ordinamenti nazionali.

## 2. L'istituzione di un meccanismo di monitoraggio sullo Stato di diritto

La precarietà della situazione sulla tenuta dello Stato di diritto nell'Unione a partire dagli anni '10 del nuovo secolo ha fatto rapidamente emergere l'importanza cruciale di dotarsi di strumenti che mirassero al rafforzamento della capacità dell'UE di tutelare la *Rule of Law* e gli altri valori protetti dall'art. 2 TUE a fronte della minaccia costituita da alcuni governi nazionali che vi attentavano.

Già nel 2016, il Parlamento europeo aveva adottato una risoluzione ([Risoluzione del Parlamento europeo 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 \(2015/2254\(INL\)\)](#)) dove si proponeva alla Commissione l'istituzione di un meccanismo UE in materia di

democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali, sotto forma di un accordo interistituzionale che stabilisse le modalità atte a facilitare la cooperazione delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella tutela effettiva di tali valori.

Il meccanismo proposto dal Parlamento doveva assumere il *nomen iuris* di “*Patto dell'Unione sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali*”. In particolare, ai sensi di tale Patto, si intendeva costituire uno strumento per il rispetto dei valori tutelati dall'art. 2 TUE, non limitato dunque allo Stato di diritto, ma esteso ai principi democratici e alla tutela dei diritti fondamentali. Il nuovo strumento, coordinato da un gruppo di esperti indipendenti appositamente nominato, doveva prevenire e correggere eventuali violazioni dei valori dell'Unione, anche per tramite di possibili sanzioni.

Non può non notarsi che, nella menzionata risoluzione parlamentare, veniva a più riprese sottolineata l'importanza del ruolo e del contributo della società civile, a partire dal negoziato sull'accordo interistituzionale, ma anche quale “*indicatore di democrazia*” in ogni dibattito su Stato di diritto, standard democratici e diritti fondamentali, nonché nelle campagne di sensibilizzazione ai cittadini e ai residenti dell'Unione. Si sottolineava poi la necessità di sovvenzionare gli attori non istituzionali coinvolti nella promozione dei valori dell'Unione attraverso l'erogazione di adeguati fondi europei.

La Commissione decideva tuttavia di non fare propria la proposta del Parlamento, quanto piuttosto di partire da un approccio per fasi, la cui prima tappa si è per l'appunto estrinsecata nella creazione di un meccanismo preventivo di mero *reporting*.

In particolare, a seguito delle comunicazioni del 3 aprile 2019 ([Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative - COM/2019/163 final](#)), nella quale ci si interrogava – *inter alia* – su quale fosse il miglior modo con il quale l'UE potesse incoraggiare le principali reti, la società civile e il settore privato a dare impulso a un dibattito tra i cittadini sullo Stato di diritto, e se fosse il caso di stabilire iniziative di prevenzione e di scambio tra la Commissione e gli Stati membri su questioni attinenti allo Stato di diritto) e del 17 luglio 2019 ([Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione - COM/2019/343 final](#)), con la quale si stabiliva di istituire un ciclo periodico di esame dello Stato di diritto per monitorare la situazione negli Stati membri), la Commissione europea ha adottato il Meccanismo europeo per lo Stato di diritto, uno strumento ai sensi del quale l'Unione europea si impegna ad adottare una relazione con cadenza annuale che analizza il rispetto della *Rule of Law* nell'UE sia a livello generale, sia con riferimento alla situazione di ciascuno Stato Membro, attraverso appositi capitoli.

Il suddetto ciclo di monitoraggio e *reporting* prevede un ampio raggio d'azione nell'attività d'indagine della Commissione, mirando a coprire tutti gli Stati membri e le principali questioni relative allo Stato di diritto, con particolare focus sulla corruzione, sul pluralismo dei media, sull'imparzialità e sull'indipendenza del sistema giudiziario e, infine, sulla tenuta del principio di separazione dei poteri. Per far ciò, è previsto che la Commissione utilizzi tutte le fonti di informazione esistenti, coinvolgendo non solo tutti gli Stati membri, ma anche altre organizzazioni internazionali (come il Consiglio d'Europa e la Commissione di Venezia, l'OECD e l'OSCE) e ciascun attore interessato. Ogni anno il ciclo porta alla pubblicazione di una nuova relazione sullo Stato di diritto, che viene poi regolarmente discussa nell'ambito di dialoghi interistituzionali, di dibattiti e riunioni di *follow-up* dedicati (anche con la società civile, come vedremo di seguito).

Il meccanismo, avviato dalla Commissione a partire dal 2020, crea dunque una procedura di dialogo annuale interistituzionale tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, unitamente agli Stati membri, ai parlamenti nazionali, alla società civile

e ad altre parti interessate, il cui punto di partenza è costituito per l'appunto dalla relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto. Quest'ultima serve pertanto da base per le discussioni nell'UE e per prevenire l'insorgere o l'aggravarsi di eventuali problematiche, nonché – auspicabilmente – per innescare azioni concrete in risposta alle violazioni identificate, sulla base dei meccanismi esistenti.

Anzitutto, salta all'occhio che lo strumento adottato dalla Commissione si discosta dalle raccomandazioni del Parlamento formulate nel 2016 (e successivamente ribadite nel [2018](#) e nel [2020](#)), posto che si limita al monitoraggio dello Stato di diritto e non degli altri due pilastri dell'Unione, ossia democrazia e diritti fondamentali. Inoltre, si tratta di uno strumento meramente preventivo, che non prevede la possibilità di sanzioni, almeno in via automatica, ma che adotta piuttosto un'ottica dialogica.

Sembra insomma che l'iniziativa della Commissione sia stata concepita sulla scorta dell'attività di *reporting* prevista in seno al Consiglio per i diritti umani e ai *treaty bodies* delle Nazioni Unite in materia di diritti umani. Si tratta di meccanismi di controllo del rispetto dei diritti garantiti nella Dichiarazione universale per i diritti umani e nei rispettivi trattati sulla base di un sistema di esame dei rapporti periodici che lo Stato deve presentare al Consiglio (per quanto riguarda la *Universal Periodic Review*) o al Comitato *ad hoc* istituito ai sensi del determinato trattato, con funzione di pressione politico-diplomatica, e ai quali la società civile e le altre parti interessate possono contribuire con “rapporti ombra”. Tutti i suddetti sistemi hanno in comune il compito di ricevere ed esaminare i rapporti che ad ogni ciclo ciascuno Stato membro deve presentare relativamente all'attuazione degli obblighi previsti dal trattato istitutivo. All'esito, vengono emanate delle raccomandazioni che lo Stato esaminato si impegna a rispettare e la cui attuazione verrà poi verificata nel successivo ciclo di *reporting* (per un approfondimento, A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, 2023, pp. 163-169).

Quanto, nello specifico, al ciclo annuale di monitoraggio da parte della Commissione dello Stato di diritto, giova qui evidenziare che, pur se in una versione edulcorata rispetto a quanto originariamente tratteggiato dal Parlamento europeo, la Commissione europea ha sin dall'inizio scorto il valore del nuovo strumento, e al tempo stesso le sfide che attendono l'Europa e i suoi Stati membri nella difesa di uno dei valori comuni fondanti dell'Unione. La Commissione ha poi in parte recepito le critiche ricevute e lo stimolo del Parlamento, prevedendo, a partire dal 2022, l'inserimento di raccomandazioni per ciascun Stato membro, che restano tuttavia non vincolanti e che vengono spesso criticate in quanto poco puntuali e piuttosto vaghe.

In ultimo, è importante sottolineare che nell'ultimo ciclo sono stati aggiunti dei capitoli aggiuntivi riguardanti alcuni Paesi candidati all'adesione all'Unione europea. In particolare, nell'ottica di un futuro allargamento, nella relazione del 2024 sono presenti degli specifici capitoli su Albania, Macedonia del Nord, Serbia e Montenegro, ossia i Paesi più avanzati nel processo di adesione, con lo scopo di sostenere le loro azioni di riforma, aiutare le rispettive autorità statali a progredire ulteriormente verso il processo di futura integrazione europea e prepararli a proseguire il lavoro nel settore dello Stato di diritto in quanto futuri Stati membri.

Pertanto, oggi grazie a tale strumento, anche solo per via di uno sguardo d'insieme della Relazione annuale e dei suoi 27 capitoli su ciascuno Stato membro (nonché dei principali Paesi candidati), è possibile scorgere un *fil rouge* che lega l'attuale stato di salute delle democrazie europee, al netto delle peculiarità e delle criticità tipiche di alcuni Stati rispetto ad altri, che andrebbero meglio evidenziate in ciascun capitolo dedicato al singolo Paese.

### 3. Il ruolo proattivo della società civile nella relazione annuale della Commissione sulla Rule of Law

Nella sopra raffigurata situazione, il ruolo a tutto campo rivestito dalla società civile merita qui una più approfondita analisi. È infatti vero che le organizzazioni non governative europee fungono da baluardo per la tenuta dello Stato di diritto e che negli anni si sono spese anzitutto per l'adozione di meccanismi efficaci per il suo monitoraggio e la sua tutela effettiva nell'Unione. Non a caso, la citata risoluzione del Parlamento europeo del 2016 con la quale si chiedeva per la prima volta alla Commissione l'adozione di uno strumento in tal senso, è stata il frutto di un'intensa attività di *advocacy* da parte di un network di associazioni europee espressione della società civile.

Né si può sottovalutare l'attività senza sosta delle organizzazioni non governative, sia a livello nazionale che a livello regionale europeo, nella battaglia quotidiana per il rispetto dello Stato di diritto, oggi così messo a dura prova all'interno dello spazio europeo.

Nello specifico, all'interno del meccanismo europeo per lo Stato di diritto qui in commento, la funzione delle organizzazioni della società civile di tramite fra i cittadini e i decisori politici viene svolta in una modalità triplice.

Anzitutto, secondo un approccio tipicamente *top-down*, la Commissione investe nel dialogo con le ONG, attraverso appositi incontri informali coordinati dall'istituzione, dove vengono discusse alcune delle principali criticità emerse in quel determinato settore e per ogni Stato membro, anche sulla base dei rapporti precedenti. In tale fase, il punto di vista della società civile è ricercato dalla Commissione per la redazione della nuova relazione annuale e mira a un controllo incrociato sulle principali novità in merito a specifiche circostanze o a un determinato Stato membro, nonché su eventuali fatti non emersi da altre fonti.

In aggiunta, la società civile svolge un ulteriore ruolo di non poco momento nel *follow up* alla pubblicazione della relazione annuale, e ciò attraverso i c.d. *National rule of Law dialogues*: si tratta per l'appunto di un'iniziativa di dialogo istituzionalizzato sviluppata dalla Commissione europea e dall'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) che riunisce le parti interessate e, principalmente, la società civile per discutere delle principali questioni nazionali sullo Stato di diritto all'esito della pubblicazione della Relazione annuale.

Tali incontri sono solitamente ospitati dalle rappresentanze della Commissione negli Stati membri e possono assumere forme diverse in termini di focus tematico, tipo e livello di partecipazione dei soggetti partecipanti, a seconda di ciò che è più rilevante nel peculiare contesto nazionale. Per la Commissione si tratta pertanto di un'occasione preziosa, volta ad ascoltare i differenti punti di vista della società civile, a riunire i vari attori interessati e a capire come collaborare al meglio, con lo scopo ultimo di dare seguito agli esiti della Relazione annuale sullo Stato di diritto, in particolare alle raccomandazioni rivolte agli Stati membri.

In ultimo – secondo un'attività di *shadow reporting* dal carattere *bottom-up* – il meccanismo istituito permette comunque a tutti gli attori non istituzionali di fornire in via formale un proprio contributo, indipendentemente dall'invito al dialogo da parte della Commissione, e ciò attraverso la compilazione di un questionario targetizzato sullo Stato di diritto entro i termini stabiliti dalla Commissione (il suddetto [questionario](#) si trova online ed è attivo nel periodo di consultazione). Tale apprezzabile, seppur parziale, forma di collaborazione permette di colmare i limiti informativi delle istituzioni europee, assicurando che confluiscono nella relazione finale informazioni di prima mano ottenute per tramite delle attività di *fact finding* svolte dalle organizzazioni non governative negli Stati membri in cui operano.

Non possono in tal senso non menzionarsi talune battaglie portate avanti dalla società civile europea sul rispetto dello Stato di diritto, con particolare riferimento alle crisi in Polonia e Ungheria. A titolo di mero esempio, si richiama l'incessante attività di *fact finding* della FIDH (*International Federation for Human Rights*), che nel corso degli anni ha tenuto alta l'attenzione sulla preoccupante situazione polacca e su quella ungherese e che ha contribuito a sensibilizzare sui rischi che le stesse comportano per la tenuta dello Stato di diritto, nei rispettivi Paesi ma anche della stessa Unione europea. L'importantissimo lavoro delle leghe dei diritti umani in tal senso è mirabilmente riassunto in due report pubblicati da FIDH, rispettivamente, nel 2016 sulla situazione in Ungheria (dal titolo [\*"Hungary: Democracy under Threat Six Years of Attacks against the Rule of Law"\*](#)) e nel 2023, a ridosso delle elezioni polacche, per quanto attiene all'uso dei fondi europei e al legame tra esso e l'erosione progressiva dello Stato di diritto in Polonia (con il titolo [\*"Don't Let Money Rule the Law How the Polish government uses public and EU funds to destroy the rule of law"\*](#)).

#### *4. Le conclusioni della relazione 2024 concernenti la situazione dello Stato di diritto in Italia e l'attacco alle informazioni fornite dalla società civile*

È anche in virtù di tale menzionata attività di *fact finding* della società civile che la relazione della Commissione si presta a far luce sulle principali criticità in materia di protezione e promozione dello Stato di diritto, nell'anzidetta ottica di strumento preventivo.

In tal senso, indicativa è la reazione alla pubblicazione del [capitolo relativo alla situazione italiana](#) nella relazione sullo Stato di diritto del 2024, pubblicata dalla Commissione lo scorso 24 luglio.

Tra le criticità segnalate dalla società civile e dai vari *stakeholder* che sono state recepite nella relazione della Commissione, sono da segnalare l'eccessivo ricorso ai decreti di emergenza da parte del Governo, le criticità per quanto riguarda lo spazio civico, anche alla luce dei casi di aggressività verbale nei confronti di organizzazioni impegnate in attività umanitarie e dei casi di violenza segnalati contro chi partecipa a manifestazioni, la crescente prevalenza delle azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (c.d. SLAPP), i timori circa le iniziative legislative che limitano la possibilità, da parte di giornalisti e testate, di accedere a determinate categorie di atti giudiziari e al contenuto delle intercettazioni e di pubblicarli, le ingerenze sulla governance RAI, la mancata riforma del reato di diffamazione, le preoccupazioni circa alcune dichiarazioni pubbliche di esponenti politici che criticavano la magistratura e, *last but not least*, la perdurante mancanza di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in ossequio ai principi di Parigi delle Nazioni Unite.

Ebbene, oggetto di un acceso dibattito nel nostro Paese è stata la parte del capitolo italiano relativa alla libertà dei media e, in particolare, del servizio radiotelevisivo pubblico. Con una [lettera del 28 luglio u.s. indirizzata alla Presidente della Commissione](#), la Presidente del Consiglio italiana, Giorgia Meloni, dopo aver ribadito l'impegno del governo italiano «per assicurare in Italia e in Europa il pieno rispetto dei valori fondanti alla base dell'Unione Europea», ha parlato apertamente di uso politico strumentale del capitolo della Relazione annuale della Commissione sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, volto a contestare il governo in carica. Nella specie, la Presidente del Consiglio ha sostenuto che tale capitolo conterebbe delle vere e proprie *"fake news"* e ha espresso disappunto sulla circostanza che «neppure la Relazione della Commissione sullo stato di diritto e in particolare sulla libertà di

informazione sul servizio pubblico radiotelevisivo sia stata risparmiata dai professionisti della disinformazione e della mistificazione».

Si tratta di un inatteso attacco frontale all'attività di informativa che la società civile e gli *stakeholder* svolgono in materia di monitoraggio sul rispetto dello Stato di diritto e della libertà di informazione, che desta perplessità e una qualche preoccupazione, tenuto anche conto che obiettivo precipuo della pubblicazione della Relazione annuale è per l'appunto stimolare in maniera propositiva e proattiva il dialogo tra le istituzioni, gli Stati membri e tutti gli attori coinvolti per porre rimedio alle criticità emerse.

Confortante sul punto è dunque la [precisazione della portavoce della Commissione europea](#), la quale, interrogata sulla suddetta lettera del governo italiano, ha chiarito che la relazione sullo Stato di diritto è il frutto: «di una metodologia consolidata, basata sui fatti ed è anche il risultato di un processo inclusivo di consultazione con gli Stati membri e anche con vari stakeholder».

Nella specie, nel documento sulla [metodologia per la redazione della relazione annuale](#), pubblicato dalla Commissione in ossequio al principio di trasparenza (e aggiornato in ultimo nel 2022), è specificato che le informazioni ricevute dalle parti interessate vengono verificate e incrociate, per quanto possibile, anche alla luce dei contributi ricevuti dagli Stati membri e prodotti dalle organizzazioni internazionali per la relazione e nel contesto della visita al Paese. Inoltre, quando nella relazione annuale si fa riferimento alle informazioni ricevute attraverso i contributi degli *stakeholder* o i resoconti della stampa, si presta attenzione a corroborare le informazioni attraverso varie fonti.

Appare insomma importante ribadire la rilevanza fondamentale e, ancor prima, l'insopprimibile esigenza di una società civile che esprima, con la propria libera voce, criticità, preoccupazioni, ma anche auspici in merito alla tenuta dello Stato di diritto in un determinato Paese.

Da segnalare, purtroppo, che sempre maggiori sono gli attacchi alle attività delle organizzazioni non governative in Europa, con veri e propri tentativi di limitarne l'operatività, attraverso aggressioni ai difensori dei diritti umani, campagne di diffamazione che tendono a delegittimare e stigmatizzare le organizzazioni della società civile, l'innalzamento dei requisiti per la registrazione delle ONG specializzate in determinati settori, l'approvazione di leggi che regolamentano (e, in ultimo, limitano) il finanziamento estero di tali organizzazioni, i tagli e/o l'allocazione arbitraria dei finanziamenti con ottica punitiva e, addirittura, le persecuzioni a livello amministrativo e giudiziario.

Insomma, le derive autocratiche registrate in alcuni Stati membri e le numerose offensive all'attività delle organizzazioni non governative, mirate a silenziare le voci critiche all'interno del dibattito pubblico, mostrano come sia necessario e indefettibile porsi a difesa e a sostegno di una società civile terza e imparziale, quale baluardo e roccaforte dei principi di una sana democrazia davvero pluralistica.

## 5. Conclusioni

Come confermato dalla [relazione per il 2024 sullo Stato di diritto](#), la cui pubblicazione è avvenuta lo scorso 24 luglio, il ruolo dei portatori di interesse nell'elaborazione della relazione è cruciale per un controllo effettivo e terzo del rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri.

La stessa Commissione ha invero riconosciuto in proposito che «le organizzazioni della società civile hanno [...] formulato preziose raccomandazioni su come migliorare il processo di preparazione delle relazioni, portando a una proroga del periodo di consultazione dei portatori di interessi e a una maggiore trasparenza».

In questo senso non può che auspicarsi un sempre più attento *screening* delle istanze provenienti dagli attori non istituzionali per un ciclo di *reporting* sulla salute dello Stato di diritto nell'UE e tra i suoi 27 Stati membri che sia maggiormente efficace ed effettivo (si veda, in proposito, lo [Joint Statement on the European Commission's Rule of Law Report](#), pubblicato ogni anno da un gruppo di oltre 30 ONG). In particolare, rimane necessario un tempestivo intervento della Commissione affinché, sia a livello UE che in ciascuno Stato membro, vengano recepite e adeguatamente riflesse nella relazione annuale l'analisi e le sollecitazioni della società civile.

Purtroppo, attualmente la relazione annuale appare per lo più riflettere il contributo e il punto di vista degli attori istituzionali rispetto a quello della società civile, svuotando così in parte di significato l'esercizio di consultazione degli attori non istituzionali.

Bisognerebbe anzitutto ampliare lo *scope of review* della Relazione annuale, inserendo al suo interno il monitoraggio del rispetto e dell'esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia UE, che al momento non sono menzionate, nonostante i buoni propositi espressi dalla Commissione nelle menzionate comunicazioni del 2019: si tratta di una pressante richiesta che va avanti da anni da parte della società civile, al fine di rafforzare il rispetto della *Rule of Law* da parte degli Stati membri.

Si è avvertita poi, anche in dottrina, la necessità di includere nella Relazione annuale un capitolo sulla società civile e sul suo contributo nel mantenimento degli standard democratici e dei diritti fondamentali (sul punto, P. BARD, [Aristotle in the Commission. Seven Steps to Enhance the Commission's Annual Rule of Law Report](#), in *Verfassungsblog*, pubblicato in data 24 luglio 2024).

Sarebbe altresì utile integrare la relazione con un capitolo specifico sull'Unione europea e formulare delle raccomandazioni più specifiche, concrete e puntuali per ciascuno Stato membro, con relativo monitoraggio della loro regolare attuazione (anche in questa fase dell'attuazione delle raccomandazioni, la società civile dovrebbe avere un ruolo più centrale). Potrebbero inoltre essere aggiunte delle raccomandazioni per i Paesi candidati, al fine di sostenerli fattivamente nel progressivo cammino verso l'integrazione europea.

Importante sarebbe in ultimo potenziare l'attuale meccanismo, trasformandolo da una mera fotografia dello stato attuale di salute in materia a uno strumento di effettiva prevenzione e correzione di eventuali violazioni dello Stato di diritto, anche tramite il coinvolgimento di un panel di esperti terzi, che coadiuvi il lavoro della Commissione nell'intero ciclo di *reporting*.

Insomma, la società civile insiste molto sulla necessità di legare il sistema di monitoraggio a un reale *enforcement*, che permetterebbe non solo di dar forza e di accrescere l'efficacia della relazione come strumento di correzione delle criticità, ma anche di differenziarne l'esame rispetto agli altri meccanismi descritti in premessa, nonché all'esame periodico condotto dai *Treaty Bodies* delle Nazioni Unite. Invero, questi ultimi sono tutti meccanismi che restano sprovvisti di un braccio esecutivo, di cui invece la Commissione europea dispone.

Cruciale resta comunque l'ausilio di non poco momento della società civile, la quale è sempre vigile sul rispetto effettivo della *Rule of Law* per una tenuta degli argini democratici della nostra Europa.

Del resto, l'Unione è stata tratteggiata come una "comunità di diritto" sin dalle sue origini, secondo la celebre formula resa nel discorso del 12 marzo 1962 dal primo Presidente della Commissione europea, Walter Hallstein, formula poi ripresa dalla Corte di Lussemburgo nella sentenza [Les Verts c. Parlamento \(CGUE, sentenza del 23 aprile 1986, causa 294/83\)](#) dove si parla di "*a community based on the Rule of Law*".

Più di recente, la stessa Corte di giustizia, nella sentenza che ha deciso il ricorso dell'Ungheria per l'annullamento del Regolamento sulla condizionalità, ha ribadito che i valori sanciti dall'art. 2 TUE, tra cui per l'appunto lo Stato di diritto, «sono stati identificati e sono condivisi dagli Stati membri» e «definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune» (cfr. [CGUE, Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, causa C-156/21, sentenza del 16 febbraio 2022](#), § 127).

Sul punto, il ruolo determinante delle organizzazioni della società civile è stato ribadito nella citata sentenza della Corte di Giustizia con la quale è stato deciso il ricorso della Commissione contro la legge ungherese sulla trasparenza delle organizzazioni della società civile che beneficiano, direttamente o indirettamente, di aiuti dall'estero. Invero, secondo i giudici di Lussemburgo, l'applicazione di tale legge ostacola «le attività di tali organizzazioni e il conseguimento degli obiettivi da esse perseguiti» e crea «un clima di sfiducia generalizzata nei confronti delle associazioni e delle fondazioni in questione nonché di stigma [...]». Il tutto in contrasto con il diritto di associazione (tutelato dall'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE), che costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, in quanto consente ai cittadini di agire collettivamente in settori di interesse comune e di contribuire, in tal modo, al buon funzionamento della vita pubblica, senza ingerenze statali ingiustificate.

Insomma, l'UE ha il dovere indefettibile di difendere i propri valori e su questi anzitutto la propria identità di Unione di diritto, e nello svolgere questo fondamentale compito non può che avvalersi anche del prezioso sostegno delle organizzazioni non governative, dei portatori di interesse e della società civile tutta. Non dimentica che le ONG rappresentano il tessuto sociale dell'Europa e svolgono una parte essenziale nel creare un ponte di dialogo tra i cittadini e i responsabili delle decisioni.

ALESSIO SANGIORGI