

# dossier

XIX Legislatura

**19 novembre 2025**

**Audizione del Commissario europeo per la democrazia, la giustizia, lo stato di diritto e la tutela dei consumatori, Michael McGrath, sulle tematiche di sua competenza**

***Roma, 20 novembre 2025***





XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Audizione del Commissario europeo per la  
democrazia, la giustizia, lo stato di diritto e la  
tutela dei consumatori, Michael McGrath, sulle  
tematiche di sua competenza

*Roma, 20 novembre 2025*

SENATO DELLA REPUBBLICA  
SERVIZIO STUDI  
SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI  
UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI  
DELL'UNIONE EUROPEA

N. 149

CAMERA DEI DEPUTATI  
SERVIZIO PER I RAPPORTI CON  
L'UNIONE EUROPEA

N. 27



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - [studil@senato.it](mailto:studil@senato.it) - ✉ [@SR\\_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 149

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – [affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it)



SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 – [rue\\_segreteria@camera.it](mailto:rue_segreteria@camera.it) - ✉ [@CD\\_europa](https://www.instagram.com/CD_europa) - [europa.camera.it](http://europa.camera.it).

Dossier n. 27

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

<b>BIOGRAFIA DEL COMMISSARIO EUROPEO MICHAEL McGRATH .....</b>	<b>1</b>
<b>LE COMPETENZE DEL COMMISSARIO McGRATH .....</b>	<b>3</b>
<b>LO SCUDO EUROPEO PER LA DEMOCRAZIA .....</b>	<b>7</b>
L'iniziativa della Commissione europea.....	7
Le attività del Parlamento europeo.....	10
<b>POLITICHE UE IN MATERIA DI CONTRASTO ALLA DISINFORMAZIONE .....</b>	<b>11</b>
Le Commissioni speciali del Parlamento europeo sulle ingerenze straniere e sui processi democratici nell'Unione europea .....	13
<b>TUTELA DELLA SICUREZZA DEI CANDIDATI POLITICI E DEI RAPPRESENTANTI ELETTI .....</b>	<b>15</b>
Polarizzazione e violenza nei confronti dei politici .....	15
Radicalizzazione politica e media .....	16
<b>GLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE DIRETTA AI PROCESSI DECISIONALI EUROPEI.....</b>	<b>17</b>
Il diritto di petizione .....	17
Il mediatore europeo.....	17
L'iniziativa dei cittadini europei (ICE) .....	18
Misure esistenti per il coinvolgimento dei giovani nei processi democratici dell'UE .....	19
<b>RAFFORZARE LO STATO DI DIRITTO .....</b>	<b>23</b>
La relazione della commissione europea sullo stato di diritto 2025 .....	23
Il Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia 2025 ( <i>in     collaborazione con il Servizio Studi della Camera</i> ).....	25
La tutela dello Stato di diritto nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale dell'UE .....	44

Le procedure per violazione dell'articolo 7 del Trattato sull'UE – il caso ungherese.....	46
<b>TUTELA DEI CONSUMATORI .....</b>	<b>49</b>
Il programma di lavoro della Commissione europea per il 2026.....	49
Diritti dei consumatori.....	50
<b>GIUSTIZIA.....</b>	<b>63</b>
Lotta alla corruzione.....	63
La proposta relativa ad una cooperazione rafforzata per combattere la frode fiscale .....	65
La cooperazione fra Europol ed Eurojust.....	66

## BIOGRAFIA DEL COMMISSARIO EUROPEO MICHAEL MCGRATH



2024 - ad oggi	Commissario europeo per la democrazia, la giustizia, lo Stato di diritto e la tutela dei consumatori
2022 - 2024	Ministro delle Finanze irlandese
2020 - 2022	Ministro irlandese per la spesa pubblica e le riforme
2011 - 2020	Portavoce dell'opposizione in materia di finanze (Fianna Fail Party)
2007 - 2024	Membro del Parlamento irlandese ( <i>Dáil Éireann</i> – camera bassa)
2004 - 2007	Rappresentante eletto nell'amministrazione locale (Consiglio comunale di Cork)
2003 - 2005	Responsabile della gestione di sistemi e informazioni (University College Cork)
2001 - 2003	Responsabile finanziario (RedFM)
2000 - 2007	Membro del consiglio di amministrazione (Léargas)
1999 - 2007	Rappresentante eletto nell'amministrazione locale (Consiglio comunale di Passage West)



## LE COMPETENZE DEL COMMISSARIO McGRATH

Il Commissario – secondo la [lettera di incarico](#) – opera sotto la supervisione della **Vicepresidente esecutiva per la sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia** e ha le seguenti competenze:

- condurre i lavori su un nuovo **scudo europeo per la democrazia**;
- collaborare con gli altri commissari per intensificare la lotta dell'UE alla **manipolazione delle informazioni e alle ingerenze da parte di attori stranieri**, coordinando inoltre il contrasto alla **disinformazione** ai fini di una maggiore alfabetizzazione digitale e mediatica;
- supervisionare i lavori volti a preservare **l'equità e l'integrità delle elezioni** e collaborare con il Parlamento e il Consiglio per trovare un accordo sulle proposte in discussione, in particolare quelle riguardanti i **partiti politici europei e le fondazioni** e la **trasparenza della rappresentanza di interessi per conto di Paesi terzi**;

Il 21 ottobre 2025 Parlamento europeo ha [adottato](#), nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, la sua posizione in prima lettura sulla proposta di regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, recependo l'accordo provvisorio raggiunto con il Consiglio, che pertanto approverà definitivamente l'atto.

- tutelare la **sicurezza dei candidati politici e dei rappresentanti eletti**;
- attuare il **regolamento europeo sulla libertà dei media** e presentare proposte per sostenere e **proteggere** ulteriormente **i media e i giornalisti indipendenti**;
- realizzare una **piattaforma per un dialogo sistematico con la società civile**.

### Rafforzare lo Stato di diritto

- consolidare la **Relazione sullo Stato di diritto**, coordinando il lavoro di rendicontazione sui quattro pilastri relativi all'indipendenza giudiziaria, alla lotta alla corruzione, alla libertà dei media e ai controlli ed equilibri istituzionali;
- inserire la **dimensione del mercato interno nella Relazione sullo Stato di diritto**, per affrontare le questioni relative allo Stato di diritto che interessano le **imprese**, in particolare le PMI, che operano a livello transfrontaliero;

- operare per un'effettiva applicazione, laddove necessario, del **meccanismo relativo alle violazioni dello Stato di diritto**, di cui all'[articolo 7](#) del Trattato sull'Unione europea;
- promuovere un **approccio chiaro dell'UE nella lotta alla corruzione**. Lavorando a stretto contatto con il Commissario per il bilancio, la lotta alla frode e la pubblica amministrazione, dovrà altresì garantire che i **finanziamenti dell'UE possano essere destinati a misure nazionali di lotta alla corruzione e di tutela degli interessi finanziari dell'UE**;
- garantire che il **rispetto dello Stato di diritto continui a essere un requisito essenziale per i fondi UE** e che gli strumenti di finanziamento siano sempre attuati in modo pienamente coerente con il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali;
- monitorare l'applicazione della [Carta dei diritti fondamentali](#) attraverso una relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio;
- porre l'accento sulla **comunicazione** e sulla **sensibilizzazione** al fine di **promuovere una cultura dello Stato di diritto**;
- portare avanti e concludere l'**adesione dell'UE alla [Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#)**.

### Giustizia

- realizzare uno **status giuridico a livello europeo per aiutare le imprese innovative**, sotto forma di un **cd. 28 regime**, che consenta a tali imprese di beneficiare di **norme più semplici e armonizzate**;
- presentare l'**Agenda dei consumatori 2025-2030**, nel cui ambito proporre un **piano d'azione sui consumatori nel mercato unico**;
- definire una **legge sull'equità digitale** (*Digital Fairness Act*) per affrontare le tecniche e le pratiche commerciali non etiche legate ai modelli oscuri (*dark patterns*), al *marketing* degli *influencer* tramite *social media*, al *design* dei prodotti digitali che dà assuefazione (*addictive design*) e alla profilazione *online*;
- affrontare le **criticità delle piattaforme di e-commerce**, in particolare per proteggere i consumatori e garantire loro parità di condizioni;
- portare avanti gli sforzi volti a modernizzare e a far rispettare le **politiche sulla sicurezza dei prodotti**, così che l'UE continui a rappresentare uno **standard mondiale** in termini di protezione dei consumatori e sicurezza dei prodotti;
- sviluppare una **strategia sull'uso delle tecnologie digitali**, comprese quelle di **IA**;

- fare in modo che il [Regolamento generale sulla protezione dei dati](#) sia **coerente con la transizione digitale** in atto;
- rafforzare il **mandato d'arresto europeo** e intensificare la **cooperazione fra Europol ed Eurojust**;
- conferire **maggiori poteri alla Procura europea** (*European Public Prosecutor Office – EPPO*) affinché questa sia in grado di affrontare i reati gravi transfrontalieri, in particolare la corruzione. Valutare inoltre come migliorare la complementarità fra l'EPPO e l'[Ufficio europeo per la lotta antifrode](#).



## LO SCUDO EUROPEO PER LA DEMOCRAZIA

### L'iniziativa della Commissione europea

Lo scorso **12 novembre** la Commissione e l'Alto rappresentante hanno presentato una comunicazione sullo 'scudo europeo per la democrazia' ([\*European Democracy Shield: Empowering Strong and Resilient Democracies\*](#)), in cui vengono definite una serie di misure concrete volte a proteggere e promuovere **democrazie forti e resilienti in tutta l'UE**.

Nella stessa data, la Commissione ha inoltre presentato una comunicazione sulla [\*strategia dell'UE per la società civile\*](#), con l'intento di rafforzare la protezione e il sostegno alle organizzazioni della società civile che svolgono un ruolo essenziale nella società. Entrambe le iniziative erano state delineate negli [\*orientamenti politici\*](#) 2024-2029 e nel [\*discorso sullo stato dell'Unione\*](#) 2025 pronunciato dalla presidente della Commissione europea, Ursula **von der Leyen**.

Le azioni annunciate nell'ambito dello scudo intendono rafforzare ulteriormente la capacità collettiva dell'UE di **contrastare la manipolazione delle informazioni e la disinformazione**.

Si prevede in particolare la creazione di un **Centro europeo per la resilienza democratica** che dovrebbe riunire le competenze e le risorse dell'UE e degli Stati membri così da incrementare la capacità collettiva di anticipare, individuare e rispondere alle minacce rivolte contro le nostre democrazie. Il centro dovrebbe quindi fungere da nucleo di condivisione delle informazioni e da sostegno per lo sviluppo di capacità in grado di far fronte all'evoluzione delle minacce comuni, in particolare la **manipolazione delle informazioni, le ingerenze da parte di attori stranieri** (*foreign information manipulation and interference* - FIMI) e la **disinformazione**. Con il sostegno e in stretto coordinamento con il [\*sistema di allarme rapido gestito dal Servizio europeo per l'azione esterna\*](#), il Centro collegherà le reti e le strutture esistenti. All'interno del Centro sarà inoltre istituita **una piattaforma delle parti interessate** per facilitare il dialogo con le organizzazioni della società civile, i ricercatori e il mondo accademico, *fact-checkers* e i fornitori di media. Vengono a tal fine indicati tre obiettivi principali.

1) La salvaguardia dell'**integrità dello spazio informativo**. La Commissione intende rafforzare la collaborazione con i firmatari del codice di condotta sulla disinformazione e predisporre un **Digital Services Act incidents and crisis protocol** per facilitare il coordinamento fra le autorità competenti e garantire reazioni rapide alle operazioni di informazione su larga scala e potenzialmente transnazionali. Sarà istituita una **rete europea indipendente di verificatori di fatti** (*European Network of Fact-Checkers*) per rafforzare la capacità di verifica dei fatti in tutte le lingue ufficiali dell'UE, mentre l'**Osservatorio europeo dei media digitali** ([\*European Digital Media\*](#)

[Observatory](#) - EDMO) svilupperà nuove capacità di monitoraggio e analisi indipendenti per la conoscenza situazionale delle elezioni o in situazioni di crisi.

**2) Il rafforzamento delle istituzioni, elezioni eque e libere e media liberi e indipendenti.** Sebbene l'organizzazione e lo svolgimento delle elezioni siano di competenza degli Stati membri, la Commissione sottolinea la necessità di una cooperazione rafforzata a livello dell'UE per affrontare le sfide comuni in tale settore. La Commissione intende pertanto incrementare i lavori nell'ambito della **rete europea di cooperazione in materia elettorale** ([European cooperation network on elections](#) - ECNE), organizzando scambi sistematici su temi chiave per l'integrità dei processi elettorali. La Commissione presenterà inoltre orientamenti **sull'uso responsabile dell'IA nei processi elettorali** e aggiornerà il [kit di strumenti per le elezioni della legge sui servizi digitali](#). Al fine di affrontare la crescente violenza contro i candidati politici e i rappresentanti eletti, la Commissione presenterà una raccomandazione e una guida sulle migliori pratiche negli Stati membri in materia di sicurezza degli **attori politici**.

Un sostegno finanziario rafforzato per il **giornalismo indipendente e locale** sarà fornito nell'ambito del nuovo **programma per la resilienza dei media**, che dovrà integrare l'attuale sostegno ai media con i programmi di finanziamento proposti nel nuovo quadro finanziario pluriennale. Nell'imminente revisione della [direttiva](#) sui servizi di media audiovisivi, la Commissione valuterà come rafforzare l'importanza dei servizi di media di interesse generale e modernizzare le norme in materia di pubblicità per promuovere la sostenibilità dei media nell'UE. La Commissione presenterà inoltre un aggiornamento della [raccomandazione](#) (UE) 2021/1534, del 16 settembre 2021, relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'*empowerment* dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea e intensificherà le azioni a sostegno del quadro vigente nell'UE per il contrasto alle **azioni legali strategiche** tese a bloccare la partecipazione pubblica.

**3) Promuovere la resilienza della società e l'impegno dei cittadini.** Per riconoscere e contrastare la manipolazione delle informazioni, la Commissione dichiara che porrà in atto misure volte a promuovere l'alfabetizzazione **mediatica e digitale per tutte le età**. Elaborerà inoltre un quadro delle competenze in materia di cittadinanza dell'UE insieme a orientamenti per rafforzare l'**educazione civica** nelle scuole. Supporterà il coinvolgimento dei cittadini nella vita democratica dell'UE attraverso **strumenti partecipativi** e processi decisionali consultivi, prestando **particolare attenzione al livello locale e ai giovani**, e promuoverà l'innovazione nelle piattaforme *online* che consentiranno la partecipazione democratica, attraverso un nuovo **polo tecnologico**

**civico.** Per promuovere la consapevolezza dei diritti democratici dei cittadini, la Commissione presenterà quindi una **guida dell'UE alla democrazia**.

La Commissione intende infine promuovere processi decisionali basati su dati concreti, anche mediante l'adozione di una raccomandazione sul supporto delle **prove scientifiche nell'elaborazione delle politiche**.

L'UE ha sviluppato misure per contrastare le pressioni sulle democrazie e sui nostri ecosistemi informativi. Gli strumenti legislativi e non legislativi dell'UE comprendono principalmente: un [pacchetto](#) di misure presentato nel 2023 sulla **difesa della democrazia**; azioni per far fronte alle [minacce ibride](#); un *toolbox* sulle manipolazioni e le ingerenze straniere nell'informazione ([Foreign Information Manipulation and Interference](#)).

Tenendo conto del ruolo chiave che mezzi di informazione indipendenti e di alta qualità svolgono a tutela delle democrazie, l'UE ha adottato le seguenti norme (sopra citate): il [regolamento europeo sulla libertà dei media](#); la [direttiva](#) sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi; la revisione della [direttiva sui servizi di media audiovisivi](#). Inoltre, l'**Osservatorio europeo dei media digitali** (*European Digital Media Observatory* - [EDMO](#)), con 15 centri nazionali e regionali, si occupa di identificare e analizzare le campagne di manipolazione dell'informazione e di studiare come utilizzare le nuove tecnologie, compresa l'intelligenza artificiale, in tale processo. Infine, il [regolamento](#) relativo alla **trasparenza e al targeting della pubblicità politica** mira a frenare la diffusione della manipolazione delle informazioni e delle interferenze nei processi normativi ed elettorali.

Il **regolamento sui servizi digitali** (*Digital Services Act* - DSA), contiene norme che impongono alle piattaforme e ai motori di ricerca di rendere lo spazio *online* trasparente e sicuro per gli utenti, di proteggere i diritti fondamentali e di combattere la disinformazione. Sono inoltre stabiliti obblighi aggiuntivi a carico delle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi per la gestione dei rischi sistemici; la soglia operativa riguardante i prestatori di servizi che rientrano nell'ambito di applicazione di tali obblighi comprende le piattaforme *online* con un ampio raggio d'azione nell'Unione, stimato a oltre 45 milioni di destinatari dei servizi.

Per approfondimenti, si rimanda al dossier europeo [n. 147/DE](#) *Conferenza interparlamentare sul tema: "Verso un'Europa digitale più sicura e innovativa: mantenere le promesse del Digital Services Act (DSA) per i cittadini e i mercati"* - Billund, 3-4 novembre 2025, a cura dei Servizi del Senato e della Camera dei deputati.

Di rilievo, è il [regolamento](#) sull'**intelligenza artificiale** (IA), che affronta la questione della manipolazione delle informazioni facilitata dall'IA, attraverso un approccio basato sul rischio.

Per approfondimenti, si veda il [dossier n. 289/4](#) *Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale*, a cura dei Servizi del Senato e della Camera dei deputati.

## **Le attività del Parlamento europeo**

Il 18 dicembre 2024, il Parlamento ha votato l'istituzione di una [Commissione speciale sullo scudo europeo per la democrazia](#) (*European Democracy Shield* - EUDS), che è stata costituita il 3 febbraio 2025. L'EUDS è incaricata di proporre soluzioni per rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce e agli **attacchi ibridi** e migliorare il quadro giuridico e istituzionale dell'UE in una prossima relazione d'iniziativa. Un [documento di lavoro](#) dell'EUDS, pubblicato nell'aprile 2025, ha chiesto di potenziare i **media indipendenti** e la società civile, la difesa contro le **minacce informatiche e ibride** e di aiutare i paesi vicini dell'UE, in particolare i Paesi candidati, nei loro sforzi per contrastare la FIMI. Con [decisione](#) della Assemblea plenaria del 9 settembre 2025, il mandato della Commissione speciale sullo Scudo europeo della democrazia è stato **prorogato di sei mesi**.

## POLITICHE UE IN MATERIA DI CONTRASTO ALLA DISINFORMAZIONE

Dal 2015 l'UE è sistematicamente impegnata nel contrasto alle attività di disinformazione, cui è riconducibile - secondo la definizione impiegata dalla Commissione europea - **un'informazione rivelatasi falsa o fuorviante concepita, presentata e diffusa a scopo di lucro o per ingannare intenzionalmente il pubblico, e che può arrecare un pregiudizio pubblico.**

In un [sondaggio](#) Eurobarometro del 2023, l'81% degli intervistati ritiene l'ingerenza straniera nelle democrazie un problema grave e molti hanno espresso preoccupazione per l'impatto della disinformazione, degli attacchi ibridi e dell'influenza straniera occulta sulle elezioni. Un recente [sondaggio](#) Eurobarometro, pubblicato il 16 ottobre 2025, indica che i due terzi (66%) degli intervistati ritengono di essere stati esposti alla disinformazione almeno alcune volte nell'ultima settimana. Mentre sei su dieci sono sicuri di poter riconoscere la disinformazione, tre su dieci non lo sono.

### Disinformation

A majority of EU citizens have been exposed to disinformation and fake news in the past 7 days at least occasionally, with younger users reporting more frequent exposure



Inoltre, l'evoluzione tecnologica, come l'**intelligenza artificiale generativa** (*Gen AI*), rende più difficile per i singoli cittadini riconoscere la disinformazione. La tecnologia *deepfake* confonde i confini fra realtà e finzione, e gli strumenti per utilizzarla sono ampiamente accessibili. I *chatbot Gen AI* alimentati da modelli linguistici di grandi dimensioni ([Large Language Models](#) - LLMs) stanno cambiando il modo in cui accediamo ed elaboriamo le informazioni. Possono rendere difficile la verifica delle fonti, contribuendo anche a erodere ulteriormente i modelli di *business* di chi produce informazioni e notizie credibili. Gli algoritmi possono prevedere quali contenuti diventeranno virali, puntando sulle vulnerabilità emotive. Tutto questo può creare nuove possibilità di manipolazione del comportamento politico a livello individuale e sociale. La *Gen AI* ha infatti la capacità di potenziare le campagne di manipolazione delle informazioni. Allo stesso

tempo, l'IA viene utilizzata anche per consentire e facilitare gli **attacchi informatici**.

Il Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2015, sottolineando l'esigenza di contrastare le campagne di disinformazione in corso da parte della Russia, ha incaricato l'Alto rappresentante di predisporre, in collaborazione con le istituzioni europee e gli Stati membri, un piano d'azione sulla comunicazione strategica e di prevedere l'istituzione di una *task force* sulla comunicazione strategica. Il [Piano d'azione sulla comunicazione strategica](#) è stato presentato nel giugno 2015 e indica tre principali obiettivi: efficace comunicazione e promozione delle politiche dell'UE nei confronti del vicinato orientale; rafforzamento della libertà dei media nel vicinato orientale; miglioramento delle capacità dell'UE di rispondere alle attività di disinformazione da parte di attori esterni.

La *Task Force EastStracom*, operativa dal settembre 2015, ha il compito di sviluppare **prodotti e campagne di comunicazione** incentrate sulla spiegazione delle politiche dell'UE nella regione del **partenariato orientale**. Si tratta in particolare di: campagne di comunicazione strategica; comunicazione *ad hoc* su questioni attuali di politica UE; attività volte a sfatare miti. Oltre alla *Task Force EastStracom* sono state istituite altre due *task force* incentrate su aree geografiche diverse: la ***Task Force StratCom per i Balcani occidentali*** e la ***Task Force South Med Stratcom*** per il mondo di lingua araba.

Su invito del Consiglio europeo di giugno 2018, la Commissione e l'Alto rappresentante hanno presentato il 5 dicembre 2018 un [Piano d'azione contro la disinformazione](#), nel quale si indica che la **disinformazione proveniente dalla Federazione russa rappresenta la minaccia più grave per l'UE** in quanto è sistematica, ben finanziata e condotta su una scala diversa rispetto ad altri Paesi.

### **Il Codice di condotta per le piattaforme online**

Il 16 giugno 2022 un [Codice rafforzato di buone pratiche](#) è stato firmato da 34 piattaforme e imprese. Sono previsti 44 impegni e 127 misure specifiche con l'obiettivo di: applicare misure più incisive per demonetizzare la disinformazione; accrescere la trasparenza della pubblicità politica e tematica; garantire una copertura completa dei comportamenti manipolatori attuali ed emergenti; ampliare gli strumenti che consentono agli utenti di individuare e segnalare contenuti falsi o fuorvianti; aumentare la copertura delle azioni di verifica dei fatti in tutti i Paesi dell'UE e nelle rispettive lingue; fornire ai ricercatori un maggiore accesso ai dati; istituire un quadro di monitoraggio e comunicazione, con informazioni qualitative e quantitative a livello dell'UE e degli Stati membri; istituire un centro per la trasparenza; creare una *task force* permanente per l'evoluzione e l'adeguamento del codice. Il **13 febbraio 2025** la Commissione e il [Comitato europeo per i servizi digitali](#) hanno approvato l'integrazione del codice di buone pratiche sulla disinformazione del 2022 con il [Codice di condotta sulla disinformazione](#), nel quadro della [legge sui servizi digitali](#).

## **Le Commissioni speciali del Parlamento europeo sulle ingerenze straniere e sui processi democratici nell'Unione europea**

Nella scorsa legislatura europea, il Parlamento europeo ha costituito una Commissione speciale sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'UE, inclusa la disinformazione INGE (vd. la sua [decisione](#) del 18 giugno 2020) la cui [relazione finale](#) è stata adottata in plenaria il 9 marzo 2022.

Il 10 marzo 2022 il Parlamento ha [deciso](#) di istituire una nuova **Commissione speciale sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, compresa la disinformazione (ING2)**, incaricata, in particolare, di dare seguito alla precedente relazione della commissione INGE, di determinare “la base giuridica appropriata per qualsiasi atto giuridico necessario” e di preparare il terreno per “soluzioni istituzionali dell'UE permanenti intese a far fronte alle ingerenze straniere malevole e alla disinformazione”, anche in vista delle elezioni europee del 2024.

La [relazione finale](#), approvata dai membri della commissione ING2 il 26 aprile 2023 (con 27 voti favorevoli, un voto contrario e un'astensione), contiene raccomandazioni e aggiornamenti sulla strategia coordinata dell'UE, sul rafforzamento della resilienza, sulle ingerenze straniere, sulla cibersicurezza, sulle ingerenze durante i processi elettorali, sul finanziamento occulto di attività politiche da parte di attori e donatori stranieri, sulla deterrenza, l'imputazione e le contromisure collettive, comprese le sanzioni, nonché sulla politica di vicinato, la cooperazione globale e il multilateralismo.



## TUTELA DELLA SICUREZZA DEI CANDIDATI POLITICI E DEI RAPPRESENTANTI ELETTI

### Polarizzazione e violenza nei confronti dei politici

In uno [studio](#) dedicato alla violenza e alla intimidazione verso i politici nell'UE, redatto dall'ERPS del Parlamento europeo, si evidenzia come l'UE sia segnata da una **polarizzazione** crescente: negli ultimi anni si è registrata una **crescita** nell'uso della violenza ai danni di figure politiche, sia come strumento di **coercizione** mirato alla tutela degli interessi degli autori, sia come valvola di sfogo derivante dalla crescente **sfiducia** e disaffezione nei confronti delle istituzioni e del processo democratico. Sebbene nel territorio dell'UE gli episodi di **violenza fisica** siano relativamente rari, forme aggressione non fisica – quali **minacce**, **intimidazioni** o **violenza verbale** – sono sempre più diffuse, acute inoltre dal progredire della tecnologia che le rende più pervasive.

Secondo una [nota](#) predisposta dal Servizio di ricerca e documentazione del Parlamento europeo (ERPS), il termine “**polarizzazione**” descrive la divisione della società in gruppi contrapposti e l'acuirsi dei conflitti ideologici, politici, sociali ed emotivi.

Lo studio sottolinea infine come comprendere il fenomeno dell'uso della violenza in politica sia fondamentale per promuovere un ambiente più **sicuro** e **partecipativo**, tutelando la qualità, la resilienza e il pluralismo delle democrazie. L'UE ha realizzato meccanismi e adottato regolamentazioni per affrontare la polarizzazione e la violenza che ne deriva, tra l'altro:

- istituendo un meccanismo per il regolare [monitoraggio sullo Stato di diritto](#) in ciascuno Stato membro, allo scopo di contribuire a prevenire gli effetti dannosi della polarizzazione sulle norme democratiche fondamentali e sui meccanismi istituzionali;
- regolamentando i [media audiovisivi](#) e le [piattaforme digitali](#) al fine tra l'altro di ridurre **l'incitamento all'odio** e i discorsi discriminatori contro i gruppi minoritari.
- lavorando all'istituzione di un altro [meccanismo specifico](#) per scoraggiare la disinformazione e la manipolazione estera.

Si ricorda inoltre la [risoluzione](#) del **Parlamento europeo** del settembre 2025 relativa alle elezioni europee dell'anno precedente sottolinea l'importanza di **combattere il fenomeno della violenza politica** promuovendo la sensibilità sul tema.

## Radicalizzazione politica e media

Lo studio “[The Media and Polarisation in Europe: Strategies for Local Practitioners to Address Problematic Reporting](#)” della Commissione europea evidenzia come il **calo dell’interesse verso le notizie**, passato a livello globale dal 63% nel 2017 al 51% nel 2022, sia indicativo di una crescente selettività nell’accesso all’informazione.

Questa dinamica ha determinato un forte aumento dell’uso di **piattaforme digitali alternative**, spesso caratterizzate dalla veicolazione di contenuti polarizzanti. Il documento sottolinea che tali piattaforme contribuiscono a consolidare **narrazioni ostili** verso personaggi politici percepiti come contrapposti alla propria posizione, creando un contesto che potrebbe favorire comportamenti aggressivi. I dati riportati di seguito testimoniano tale scenario.

La Tabella 1 mostra che, nel 2022, la **fonte principale** dalla quale i cittadini europei hanno seguito le **notizie** siano stati **internet e i social media**, canali che favoriscono l’informazione selettiva e la formazione di bolle informative, amplificando narrazioni polarizzanti tra individui già predisposti.

**Table 1: Where Europeans get their media in 2022 (average per region<sup>30)31</sup>**

Region	Internet	TV	Social media	Print
Central Europe	79.7 %	65.2 %	87.3 %	50.2 %
Northern Europe	85 %	63.3 %	44.3 %	25.3 %
Southern & south-eastern Europe	83.1 %	69.9 %	79 %	59.3 %
Western Europe	76.5 %	60.3 %	41.8 %	26.8 %

*The Media and Polarisation in Europe: Strategies for Local Practitioners to Address Problematic Reporting*, p. 10

La Tabella 2 mostra che i cittadini europei hanno mediamente **bassa fiducia nei media tradizionali**, circostanza che determina un significativo aumento dell’utilizzo dei social media, che facilitano l’accesso selettivo a contenuti coerenti con le proprie convinzioni.

**Table 2: Europeans who trust the media, by region in 2022 (Reuters, 2022)**

Region <sup>91</sup>	Overall trust	Country	Overall trust
Central Europe (without Germany)	34 %	Germany	50 %
Northern Europe	58.3 %	Portugal	78 %
Southern/south-eastern Europe (without Portugal)	33.3 %	France	29 %
Western Europe (without the UK or France)	51.3 %	UK	34 %

*The Media and Polarisation in Europe: Strategies for Local Practitioners to Address Problematic Reporting*, p. 16

## GLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE DIRETTA AI PROCESSI DECISIONALI EUROPEI

Ai sensi degli articoli [20](#), [24](#) e [227](#) del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (TFUE) e [articolo 44](#) della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, i cittadini dell'Unione godono di una serie di diritti che rafforzano il legame tra istituzioni e società civile. Essi comprendono il diritto di presentare **petizioni al Parlamento europeo**, di ricorrere al **Mediatore europeo**, nonché di rivolgersi alle **istituzioni** e agli **organi consultivi dell'Unione** in una qualsiasi delle lingue ufficiali dei trattati, ricevendo risposta nella stessa lingua.

### **Il diritto di petizione**

Il diritto di petizione mira a offrire ai cittadini dell'Unione europea e a coloro che vi risiedono un mezzo semplice per rivolgersi alle istituzioni dell'UE, al fine di formulare denunce o richieste di intervento.

Per essere **ricevibili**, le petizioni devono riguardare materie che rientrano nel campo di attività dell'Unione europea e che la concerna direttamente: quest'ultima condizione è applicata in senso molto ampio ([articolo 227 del TFUE](#)).

In base ai Trattati, il **Parlamento europeo** è il destinatario delle petizioni e pertanto su di esso ricade la responsabilità di garantire che le questioni sollevate in tali petizioni siano tenute pienamente in considerazione in seno all'UE. A tale scopo, è stata istituita una commissione apposita, la **Commissione per le petizioni** (PETI), con il compito di gestire le petizioni e coordinare le attività connesse.

Nel **2014** il Parlamento ha inoltre lanciato il [portale web per le petizioni](#), che ha migliorato il profilo pubblico e la trasparenza nella trattazione delle petizioni. La **procedura per il trattamento delle petizioni** è stabilita dagli articoli da 226 a 230 e dall'allegato VI (XX) del [regolamento del Parlamento europeo](#).

### **Il mediatore europeo**

Fra i diritti dei cittadini dell'Unione europea, vi è quello di rivolgersi al Mediatore europeo ("*European Ombudsman*") per trasmettere denunce relative a casi di cattiva amministrazione delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione europea. L'organo è disciplinato dal **Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea** (TFUE) all'[art. 228](#) e dal [Regolamento \(UE, Euratom\) 2021/1163 del Parlamento europeo](#) che fissa lo **statuto** del Mediatore codificando molte sue prassi, fra cui il potere di avviare indagini di propria iniziativa.

Il Mediatore europeo è **eletto dal Parlamento europeo**, per tutta la durata della legislatura, con la possibilità di rinnovo del mandato. Anche la **Commissione PETI** svolge un ruolo importante nella sua elezione, essendo la **responsabile per l'audizione dei candidati**. Nello svolgere le sue funzioni, il Mediatore deve essere indipendente e rimanere assolutamente imparziale; inoltre, ha l'obbligo di astenersi da atti incompatibili con il suo mandato e non può esercitare qualsiasi altra funzione politica o amministrativa, o qualsiasi altra attività professionale.

Conformemente alle sue funzioni, il mediatore conduce le indagini che ritiene giustificate, **di propria iniziativa** o a seguito di una **denuncia per casi di cattiva amministrazione** delle istituzioni dell'Unione. L'unica eccezione per cui il mediatore non può recepire una denuncia, si verifica nei casi in cui essa sia rivolta contro la CGUE nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. Inoltre, non gli è possibile mettere in discussione la fondatezza delle decisioni di un organo giurisdizionale o la sua competenza a emettere una decisione.

### **L'iniziativa dei cittadini europei (ICE)**

Un altro importante strumento di democrazia partecipativa nell'UE è rappresentato dall'istituto dell'Iniziativa dei cittadini europei (ICE), grazie al quale è possibile per i cittadini europei presentare alla Commissione europea una proposta di atto giuridico.

La base giuridica di riferimento per tale strumento è individuata in:

- [l'art.11, par. 4 del Trattato sull'Unione Europea \(TUE\)](#);
- [l'art. 24, par.1 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea \(TFUE\)](#);
- [i regolamenti \(UE\) n. 211/2011 e \(UE\) n.2019/788](#);
- [l'art. 236 del regolamento del Parlamento europeo](#).

#### ***Le differenti fasi dell'ICE***

**Per poter avviare una procedura ICE** deve esserci un comitato organizzativo, denominato "**comitato dei cittadini**", composto da almeno sette cittadini residenti in almeno sette Stati membri diversi, con diritto di voto per le elezioni europee. Tale comitato, prima di poter raccogliere le dichiarazioni di sostegno dei cittadini, deve registrare l'iniziativa presso la Commissione europea sotto forma di documento indicante il titolo, l'oggetto e la descrizione dell'iniziativa stessa, nonché la sua base giuridica.

La Commissione ha **due mesi** per decidere in merito alla **registrazione della proposta**. In particolare, la proposta non sarà recepita qualora manchino dei requisiti procedurali, esuli dai poteri della Commissione in materia di iniziativa legislativa o, infine, sia manifestamente irrilevante, ingiuriosa, vessatoria o contraria ai valori dell'Unione. Si segnala, inoltre,

che la Commissione può registrare parzialmente le iniziative. Le iniziative registrate sono pubblicate sul [portale web della Commissione](#).

Dopo la registrazione, entro **12 mesi**, è possibile per gli organizzatori raccogliere (in formato cartaceo o [online](#)) il sostegno di **almeno 1 milione di cittadini europei**, con un numero minimo di firme in **almeno 7 paesi dell'UE**. I firmatari devono compilare un apposito modulo di dichiarazione di sostegno. Concluso tale passaggio, gli organizzatori devono presentare le dichiarazioni alle autorità nazionali competenti per la loro certificazione.

L'ultima fase dell'ICE è relativa alla presentazione e all'esame. Dopo aver ricevuto l'iniziativa, la Commissione la pubblica in un registro e incontra i presentatori. È altresì possibile che il Parlamento europeo organizzi un'audizione pubblica. Entro **sei mesi**, la Commissione deve rispondere ad un'iniziativa legittimamente presentata, fornendo un elenco concreto delle azioni che intende intraprendere.

Ad oggi, [undici iniziative](#) hanno raggiunto la soglia minima di firme richiesta e hanno ricevuto una risposta formale da parte della Commissione europea. Per ciascuna di esse, il Parlamento europeo ha organizzato audizioni pubbliche con i rappresentanti delle iniziative.

### **Misure esistenti per il coinvolgimento dei giovani nei processi democratici dell'UE**

L'Unione ha promosso il dialogo, l'ascolto e la creazione di politiche mirate, di strategie e di strumenti per il coinvolgimento e la partecipazione dei giovani al processo decisionale europeo, al fine di renderlo più inclusivo e rappresentativo.

Tra gli strumenti più consolidati figura il **Dialogo dell'UE con i giovani** (*EU Youth Dialogue*), che costituisce il principale canale di confronto politico tra le istituzioni europee e le nuove generazioni. Nato nell'ambito della [Strategia dell'UE per la gioventù 2019–2027](#), il Dialogo mira ad attuare gli obiettivi strategici della politica giovanile europea, promuovendo la partecipazione civica e la cittadinanza attiva. Il processo si articola in **cicli di 18 mesi**, ciascuno dedicato a un tema politico specifico: quello corrente (1° gennaio 2025 - 30 giugno 2026) è intitolato “*Connecting EU with Youth*” (“Connettere l'UE con i giovani”).

Il Dialogo è strutturato in **Gruppi di lavoro nazionali** che organizzano consultazioni, eventi e attività di scambio con decisori politici e organizzazioni giovanili. Il coordinamento è assicurato dal **trio delle Presidenze del Consiglio dell'UE**, in collaborazione con la **Commissione europea** e le **Agenzie nazionali per la gioventù**. Nel 2018, questo processo ha avuto come esito l'elaborazione degli [11 Obiettivi europei per la gioventù](#)

(*Youth Goals*), che sono stati successivamente integrati - a seguito di un negoziato politico in seno al Consiglio - nella **Strategia dell'UE per la gioventù**.

Le **Conferenze europee sulla gioventù** (*European Youth Conferences*, EYC), organizzate due volte l'anno, rappresentano il momento culminante del Dialogo. Esse riuniscono giovani delegati e rappresentanti delle istituzioni al fine di discutere i risultati delle consultazioni nazionali e tradurli in **raccomandazioni comuni**. Le conclusioni di ciascuna conferenza vengono presentate al Consiglio dell'UE, che può farne oggetto di un documento politico di sintesi. Un esempio recente è la [Conferenza europea sulla gioventù](#) svoltasi a **Copenaghen** (21-23 settembre 2025), che ha offerto una piattaforma di confronto tra i Consigli nazionali della gioventù e le organizzazioni giovanili internazionali.

Tra le occasioni più significative di partecipazione diretta figura inoltre lo "**European Youth Event**" (EYE), organizzato annualmente dal Parlamento europeo a **Strasburgo**. L'evento riunisce migliaia di giovani europei per discutere proposte, scambiare esperienze e confrontarsi con deputati, esperti e attivisti. L'[edizione 2025](#) ha visto la partecipazione di 2.586 giovani e lo svolgimento di oltre 400 attività in presenza e *online*, tra dibattiti, laboratori, incontri, momenti artistici e sportivi.

La partecipazione giovanile è promossa anche attraverso iniziative periodiche come la **Settimana europea della gioventù**, organizzata ogni due anni dalla Commissione europea. L'edizione 2024, dedicata al tema "*Voice your vision*" ("*Dai voce alla tua visione*"), ha posto l'accento sulla democrazia e sulle elezioni europee, coinvolgendo oltre 1,8 milioni di partecipanti in 39 paesi.

In questo contesto si inserisce anche il **Forum europeo della gioventù** (*European Youth Forum*, EYF), piattaforma *non profit* che riunisce oltre cento organizzazioni giovanili di tutta Europa. Il Forum opera per rafforzare il ruolo dei giovani come partner a pieno titolo nei processi decisionali europei e internazionali, collaborando attivamente con l'UE, il Consiglio d'Europa e le Nazioni Unite.

### ***I giovani e la Conferenza sul Futuro dell'Europa***

La **Conferenza sul Futuro dell'Europa** (CoFE), svoltasi tra il **2021** e il **2022**, ha rappresentato un'esperienza molto qualificante di coinvolgimento diretto dei cittadini, e in particolare dei giovani, nei processi democratici dell'Unione. L'iniziativa ha introdotto un modello innovativo di democrazia partecipativa, fondato sui **panel dei cittadini europei**, concepiti per elaborare proposte concrete in diversi ambiti di politica pubblica.

La composizione dei *panel* è stata definita per assicurare una **rappresentanza equilibrata delle società europee** in termini di nazionalità, genere, età, background socioeconomico e livello di istruzione, con una **sovrarappresentazione dei giovani**: almeno un terzo dei partecipanti aveva meno di 25 anni. Tale scelta ha contribuito a garantire che le priorità e le prospettive giovanili fossero pienamente integrate nei lavori della Conferenza.

I risultati della CoFE includono **raccomandazioni** mirate ai bisogni delle nuove generazioni, come la richiesta di **tirocini retribuiti, maggiori tutele sociali e politiche abitative accessibili**. È stata inoltre avanzata la proposta di introdurre una valutazione d'impatto giovanile per le nuove normative e strategie dell'UE, al fine di assicurare che ogni politica sia esaminata anche attraverso la lente delle esigenze dei giovani europei.



## RAFFORZARE LO STATO DI DIRITTO

### La relazione della commissione europea sullo stato di diritto 2025

La [relazione](#) sullo **Stato di diritto 2025** è stata presentata l'**8 luglio** dalla Commissione europea (è la prima nell'ambito del suo nuovo mandato 2024-2029).

#### *La natura della relazione annuale sullo Stato di diritto*

La relazione è presentata, con **cadenza annuale** a partire dal 2020, per effetto di un'**iniziativa** assunta dalla Commissione europea.

Non avendo una espressa **base giuridica**, è uno **strumento non produttivo di alcun effetto giuridico diretto**, che si inserisce nel contesto di un **ciclo annuale di monitoraggio sullo Stato di diritto**, volto a promuovere la **discussione** e lo scambio di **migliori pratiche** con gli Stati membri e tra gli stessi.

La relazione, pertanto, **integra e non sostituisce** i meccanismi, generali o specifici, per la salvaguardia dello Stato di diritto previsti dai Trattati o dal diritto derivato che possono essere attivati in caso di violazioni puntuali del principio e delle disposizioni dei trattati.

Per una **definizione** del **principio** dello Stato di diritto e per una disamina degli **strumenti di risposta** alle violazioni dello stesso (in particolare: il meccanismo di cui all'articolo 7 del TUE, il quadro per rafforzare lo Stato di diritto, le procedure di infrazione, il c.d. regolamento sulla condizionalità, la "condizione abilitante" specifica della Carta dei diritti fondamentali dell'UE di cui al regolamento sulle disposizioni comuni del 2021) si veda il [dossier](#) predisposto dai servizi di documentazione di Camera e Senato in occasione della riunione interparlamentare sullo Stato di diritto del 12 dicembre 2024.

#### *Oggetto e struttura della relazione 2025*

La relazione esamina il **rispetto del principio dello Stato di diritto** analizzando le sue declinazioni ed **evoluzioni**, sia **positive** che **negative**, verificatesi in tutti gli **Stati membri** in **quattro settori chiave**:

- 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** e la **libertà dei media**;
- altre questioni istituzionali relative al **sistema di bilanciamento dei poteri**.

La relazione del 2025 pone poi particolare attenzione su questioni che, all'interno dei quattro settori, hanno un legame diretto con il **corretto funzionamento del mercato unico**, quali una sana regolamentazione, le norme in materia di appalti pubblici e la stabilità del contesto normativo.

Ad esempio, l'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari sono ritenuti fondamentali per le prestazioni delle imprese e le decisioni di investimento, le misure anticorruzione per garantire condizioni di parità per le imprese, mentre un ambiente mediatico basato su norme chiare e aperte per l'interesse commerciale dei fornitori di servizi di media.

La relazione comprende inoltre **nuovi settori di segnalazione**, quali la gestione delle cause commerciali da parte della magistratura, la stabilità del contesto normativo, l'effettivo funzionamento e l'indipendenza delle autorità di regolamentazione e il controllo giurisdizionale delle decisioni amministrative.

L'aggiunta di una **dimensione legata al mercato unico** alla relazione era stata anticipata dalla Presidente Von der Leyen negli [orientamenti politici](#) della Commissione europea per il periodo 2024-2029, con i quali ha confermato la volontà di **continuare il rafforzamento dello Stato di diritto** attraverso il consolidamento della relazione stessa. Negli orientamenti sono stati inoltre prospettati la destinazione di finanziamenti dell'UE anche a misure nazionali in materia, come ad esempio nei settori della lotta alla corruzione e della protezione degli interessi finanziari dell'UE, un **collegamento** più stretto tra le **raccomandazioni** contenute nella relazione e il **sostegno finanziario**, nonché l'applicazione del **regime generale di condizionalità a tutti i fondi UE**.

### Struttura

La relazione, secondo il modello consolidato, si articola in **due parti**:

- una **parte generale** dedicata alle tendenze trasversali, comprese eventuali vulnerabilità sistemiche, nonché alle buone pratiche più significative;
- **capitoli specifici** per ciascuno Stato membro, nei quali si approfondisce la situazione nei quattro settori citati.

A partire dal 2022, la relazione ha iniziato a includere **anche raccomandazioni mirate** a ciascuno Stato membro con particolare riguardo agli ambiti in cui la Commissione europea ritiene siano necessari miglioramenti o modifiche di disposizioni normative. Le raccomandazioni contengono **indicazioni puntuali e non vincolanti** ed accompagnano le altre **considerazioni e rilievi** che la Commissione formula all'interno della relazione.

L'analisi effettuata dalla Commissione contiene pertanto anche la **valutazione qualitativa dei progressi** compiuti dagli Stati membri nell'attuazione delle raccomandazioni del 2024 e le **raccomandazioni del 2025** (che non sono emesse nei confronti dei paesi dell'allargamento) si

basano quindi sulle raccomandazioni dell'anno precedente, tenuto conto dei **progressi compiuti** e delle eventuali **nuove sfide emerse**.

Secondo quanto riportato dalla Commissione nel 2025 sono state completamente o parzialmente **implementate** il **57%** delle **raccomandazioni** emesse nel 2024.

Come nel 2024, la relazione contiene anche **capitoli** relativi a **quattro Paesi dell'allargamento** (Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia), mostrando i **progressi compiuti nei rispettivi processi di adesione** e il loro **livello di preparazione in materia di Stato di diritto**. In futuro, anche secondo quanto riportato negli [orientamenti politici](#) 2024-2029 della Commissione europea, si prospetta un'estensione ad altri Paesi dell'allargamento.

### **Il Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia 2025** (*in collaborazione con il Servizio Studi della Camera*)

Il [capitolo](#) dedicato alla situazione dello Stato di diritto in Italia riporta:

- una **valutazione dei progressi compiuti** rispetto alle raccomandazioni formulate nella relazione del 2024;
- le **nuove raccomandazioni** alla luce degli sviluppi verificatisi dopo la pubblicazione della relazione del 2024;
- **altre considerazioni** formulate generalmente riportando giudizi di soggetti terzi ma non formulate come raccomandazioni specifiche e puntuali della Commissione.

Di seguito si riportano le valutazioni, le osservazioni, i riferimenti a disposizioni interne e le raccomandazioni della Commissione europea contenute nella relazione. In celeste si segnala invece la normativa nazionale intervenuta nelle materie oggetto di esame.

#### *Valutazione dei progressi nell'attuazione delle raccomandazioni 2024*

Per quanto riguarda le raccomandazioni formulate nella relazione sullo Stato di diritto 2024, la Commissione europea ritiene che l'Italia abbia compiuto:

- **alcuni ulteriori progressi** nel proseguire l'impegno volto a migliorare ulteriormente il livello di **digitalizzazione** nelle **sedes penali** e nelle **procure**;
- **alcuni progressi** nell'adozione della **proposta legislativa pendente in materia di conflitti di interessi**, e **progressi limitati** nell'adozione di **norme complessive sul lobbying** per l'istituzione di un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa;

La Commissione europea constata che è pendente in materia una proposta di legge riguardante la disciplina del conflitto di interessi e volta a migliorare le disposizioni sull'integrità per i parlamentari. Inoltre, la legge di bilancio 2025 comprende alcune limitazioni condizionate dell'esercizio di incarichi retribuiti in società con sede fuori dall'UE per i parlamentari e i titolari di cariche di Governo, nonché per i presidenti delle Regioni.

La **Camera dei deputati ha approvato**, il 28 maggio 2024, una **proposta di legge** in materia di risoluzione di conflitti di interessi che intende modificare la disciplina vigente, principalmente basata sulla legge n. 215 del 2004.

Il provvedimento è stato trasmesso al Senato dove l'esame non è ancora iniziato ([A.S. 1154](#)).

Il testo approvato dalla Camera reca una **delega** al Governo per adottare un decreto legislativo per la riforma della disciplina in materia di conflitti di interessi dei seguenti soggetti:

- titolari di **cariche di governo** statali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano, compresi i commissari straordinari di Governo;
- presidenti e componenti delle **autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione**.

Si ricorda, inoltre, che dal 2016 alla Camera dei deputati è vigente il [Codice di condotta dei deputati](#) approvato dalla Giunta per il regolamento. Il provvedimento si fonda sul principio che l'esercizio delle funzioni di deputato deve essere svolto con disciplina ed onore e in rappresentanza della Nazione. I deputati non devono ottenere nessun vantaggio finanziario dalla propria attività parlamentare e, in caso di **conflitto di interessi**, devono porre in atto ogni mezzo per rimuoverlo. Un [codice](#) analogo è stato adottato nel 2022 dal Senato.

La **Giunta del Regolamento della Camera** nell'ambito dell'esame del terzo procedimento di riforma del Regolamento, ha elaborato una [ipotesi di modifica](#) che prevede, tra l'altro, l'introduzione del codice di condotta nel Regolamento (art. 16). Il testo costituisce il testo base cui i membri della Giunta potranno presentare emendamenti, che saranno esaminati e votati dalla Giunta. A conclusione del lavoro della Giunta il documento sarà discusso e votato dall'Assemblea ([seduta del 31 luglio 2025](#)).

La legge di bilancio 2025 ha introdotto una disposizione che vieta ai **titolari di cariche politiche** (membri di governo, presidenti delle giunte regionali, parlamentari della Repubblica non eletti all'estero e europarlamentari) di accettare contributi, prestazioni, controprestazioni o altre **utilità** erogati da parte di soggetti, pubblici o privati, non aventi sede legale e operativa nell'Unione europea o negli Stati aderenti allo Spazio economico europeo. Ad eccezione dei titolari di cariche di Governo, il divieto non si applica in caso di preventiva autorizzazione rilasciata dagli organi di appartenenza e per compensi non superiori a 100 mila euro annui (L. 207/2024, art. 1, comma 850).

Per quanto riguarda la regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi, il 12 giugno 2025, la I Commissione Affari costituzionali della **Camera**

ha avviato l'esame in sede referente di alcune proposte di legge in materia di disciplina delle attività di **rappresentanza di interessi**.

Il 24 giugno 2025, la Commissione ha deliberato di adottare come **testo base** per il prosieguo dell'esame la proposta di legge [A.C. 2336](#).

La proposta di legge riprende diversi punti della indagine conoscitiva svolta in materia dalla Commissione, il cui documento conclusivo è stato approvato all'unanimità il 19 settembre 2024.

Il progetto di legge prevede l'istituzione di un **registro** dei soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi. La tenuta e l'aggiornamento del registro è affidata al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) che dovrà adottare un **Codice deontologico** dei rappresentanti di interessi.

Inoltre, è istituita una **agenda** degli incontri tra decisori pubblici e rappresentanti di interessi iscritti al registro da aggiornare con cadenza periodica.

Ciascun rappresentante di interessi deve predisporre una **relazione annuale** sull'attività svolta.

Il CNEL svolge il controllo sull'attività di rappresentanza di interessi, attraverso un apposito comitato di sorveglianza, e può applicare **sanzioni** in caso di violazioni.

Per quanto riguarda l'ambito parlamentare, nel 2016 la Giunta per il regolamento ha approvato un provvedimento di [Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati](#). Il Senato ha invece approvato, nel 2017, [linee guida](#) per le consultazioni pubbliche che disciplinano la partecipazione di cittadini e delle parti interessate nei procedimenti parlamentari.

- ancora **nessun progresso** nell'affrontare efficacemente e rapidamente la **pratica di incanalare** le **donazioni** attraverso **fondazioni** e **associazioni politiche** e nell'introdurre un registro elettronico unico per le informazioni sul **finanziamento** dei **partiti** e delle **campagne**;

La relazione constata al riguardo che i disegni di legge presentati per affrontare la questione non sono ancora stati discussi, come non lo è stato quello volto a rafforzare l'autonomia della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e movimenti politici.

Si segnala che al **Senato è in corso l'esame** di alcune **proposte di legge** che affrontano la questione della trasparenza dei finanziamenti ai partiti.

Alla fine del 2022 è iniziato l'esame della proposta di legge [A.S. 207](#) (cui è stata poi abbinata la pdl [A.S. 549](#)) che reca disposizioni in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici. Inoltre, le proposte recano una **delega** al Governo per dare piena attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.

Sempre al Senato, è in **corso l'esame** della pdl [A.S. 552](#) che modifica la disciplina della **Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici**, al fine di favorire l'effettività del sistema dei controlli sulla trasparenza, sulla democraticità e sul finanziamento dei partiti politici. Di fatto, la pdl tende a trasformare la Commissione in una vera e propria **autorità indipendente**.

Anche alla **Camera** è stata presentata una proposta di legge-delega in materia di disciplina dei partiti politici, di cui non è ancora iniziato l'esame ([A.C. 533](#)). Parimenti, non è iniziato l'esame della proposta di legge [A.C. 710](#), presentata sempre alla Camera, dal contenuto analogo a quello della pdl A.S. 552 sopra citata.

- **alcuni progressi** nel provvedere affinché siano in vigore disposizioni o meccanismi che assicurino un **finanziamento dei media del servizio pubblico** adeguato all'adempimento della loro missione di **servizio pubblico** e per garantirne l'**indipendenza**;

La relazione ricorda che nell'ottobre 2024 sono state presentate al Senato **sei diverse proposte legislative di riforma** della RAI, il cui obiettivo è riformare l'attuale sistema di governance, promuovere l'indipendenza della RAI e ridurre il coinvolgimento del Governo nelle procedure di nomina. La Commissione riferisce al riguardo che alcuni portatori di interessi hanno indicato che la situazione di stallo in seno alla Commissione parlamentare è correlata alla procedura di nomina del nuovo Presidente della RAI.

Inoltre, la relazione riporta che la decisione di non confermare la riduzione del canone RAI nella **legge di bilancio per il 2025** è stata accolta con favore dai portatori di interessi che hanno sottolineato anche la necessità di una riforma globale e strutturale del sistema di finanziamento, che dovrebbe dotare la RAI di risorse finanziarie stabili e prevedibili su base pluriennale.

Si ricorda che in data **25 settembre 2024**, la **Presidente della Commissione di vigilanza RAI**, Barbara Florida, si è rivolta formalmente, a nome della Commissione, ai presidenti delle commissioni parlamentari competenti per **sollecitare l'incardinamento** delle proposte di legge di riforma del servizio pubblico.

A seguito di tale appello, in data **1° ottobre 2024**, l'8° Commissione permanente del **Senato** ha avviato l'esame, in sede redigente, di una serie di **proposte di legge** in materia di riforma della disciplina e dell'organizzazione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale. Le **proposte di legge abbinata** sono attualmente **dieci**.

In data 1° luglio 2025, nell'ambito dell'esame delle citate proposte di legge, è stato avviato un **ciclo di audizioni**, che si è concluso in data 10 luglio 2025.

In data 15 luglio 2025 è stato costituito un **comitato ristretto**, con l'obiettivo di giungere ad un testo base su cui proseguire l'esame. Ad esito dei lavori del comitato, la Commissione, in data **17 settembre 2025**, ha quindi adottato, come **testo base**, una proposta di **testo unificato** presentata dai relatori.

Il [testo unificato](#) ora all'esame della Commissione interviene su molteplici versanti.

In primo luogo, esso mira ad **allentare le maglie del controllo** sulla RAI esercitato, in forma diretta, **dal Governo**, ad esempio: escludendo sia il Consiglio dei ministri che il Ministero delle imprese e del *made in Italy* dalla procedura di adozione delle linee-guida sul contenuto degli obblighi del servizio pubblico da adottare prima di ciascun rinnovo quinquennale del contratto nazionale di servizio, e lasciando essa totalmente in capo all'AGCOM; sopprimendo l'obbligo per la RAI

di trasmettere il bilancio al Ministero delle imprese e del *made in Italy*; sopprimendo la possibilità, per il medesimo Ministero, di dare impulso all'istruttoria in capo ad AGCOM sui presunti inadempimenti degli obblighi di servizio pubblico da parte della RAI. Sono parallelamente **valorizzate le funzioni** di controllo e di vigilanza poste, da una parte, **in capo ad AGCOM** – che resterebbe la titolare esclusiva dei compiti di definizione delle linee guida e di controllo sull'adempimento agli obblighi di servizio pubblico - e, dall'altra, **in capo alla Commissione bicamerale di vigilanza sulla RAI**, che acquisisce il potere di esprimere un parere vincolante sullo schema di contratto di servizio e vede significativamente accresciuta la mole di documentazione informativa da ricevere (il piano strategico annuale per l'innovazione digitale, il piano editoriale previsto per l'anno successivo, relazioni semestrali sull'impiego delle risorse pubbliche e pubblicitarie).

Nella medesima direzione di depotenziare il controllo governativo diretto sulla RAI va la scelta di **sopprimere la quota di membri del consiglio di amministrazione di nomina governativa** (sino ad ora 2 membri su 7 nominati dal Consiglio dei ministri), con un **incremento** di pari ammontare della **quota di competenza parlamentare** (che passa da 4 a 6 membri su 7, ossia da 2 a 3 membri per ciascuna Camera, da eleggere con la maggioranza dei due terzi e dalla terza votazione con la maggioranza assoluta).

Restando sul profilo della *governance*, il testo unificato: **incrementa da tre a cinque anni la durata del mandato** dei membri del consiglio di amministrazione e dell'amministratore delegato; prevede che, dopo la seconda votazione, il **parere favorevole vincolante della Commissione** di vigilanza previsto per l'entrata in carica del **presidente** del consiglio di amministrazione sia espresso **a maggioranza assoluta** e non più a maggioranza dei due terzi (si veda *infra*, in proposito, sullo stallo attualmente in corso); prevede un parere favorevole a maggioranza dei **due terzi** dei membri della Commissione **anche per la revoca** dei componenti del consiglio di amministrazione.

In materia di **finanziamento**, il testo unificato sopprime la norma ai sensi della quale le risorse derivanti dal canone di abbonamento sono utilizzabili esclusivamente ai fini dell'adempimento dei compiti di servizio pubblico generale, ma introduce **più stringenti obblighi informativi**, in capo alla società concessionaria e in favore della Commissione di vigilanza, in merito all'impiego effettivo sia delle risorse derivanti dal gettito del canone sia di quelle provenienti dagli introiti pubblicitari. Prevede inoltre che **l'ammontare del canone non può subire una variazione negativa** se non in presenza di condizioni eccezionali debitamente motivate, e che in ogni caso, qualunque variazione in negativo non può superare il **5 per cento** rispetto all'importo dell'anno precedente. Sotto questo profilo si conferma che per il 2025 il canone è fissato a **90 euro** dall'articolo 52 del nuovo testo unico dei tributi erariali minori di cui al [decreto legislativo n. 174 del 2024](#), e che il testo del disegno di legge di bilancio per il 2026 appena presentato in Senato ([AS 1689](#)) non prevede rimodulazioni di tale importo per gli anni prossimi.

Il testo unificato reca anche altre disposizioni, ad esempio l'autorizzazione alla RAI a **cedere quote delle proprie partecipazioni** in società controllate, la creazione di un **canale interamente dedicato alla promozione culturale**, senza

pubblicità e finanziato integralmente dal contributo pubblico, e l'inserimento di un riferimento all'**uso dell'intelligenza artificiale** nella norma che vieta, nell'ambito dell'informazione radiotelevisiva, l'utilizzo di metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile il contenuto delle informazioni.

In data **9 ottobre** è scaduto il termine per la presentazione degli **emendamenti al testo unificato**: ne sono stati presentati **37**, pubblicati in [allegato](#) al resoconto della seduta del 21 ottobre. Le **votazioni** sugli emendamenti **non** sono state **ancora avviate**.

Si segnala infine che, ad oltre un anno dalla designazione di Simona Agnes quale nuovo **Presidente della RAI**, avvenuta il 1° ottobre 2024 da parte del Consiglio di amministrazione, **persiste lo stallo** sull'avvio effettivo del mandato presidenziale, stante la **mancata espressione del prescritto parere**, con maggioranza dei due terzi, da parte della **Commissione di vigilanza RAI**. La Commissione, riunitasi a tal fine per **dodici volte** (11 e 16 ottobre 2024, 20 e 27 novembre 2024, 11 dicembre 2024, 22 gennaio 2025, 2 aprile 2025, 8 maggio 2025, 10 e 24 luglio 2025, 17 settembre 2025 e 9 ottobre 2025), non ha potuto sinora procedere all'espressione del parere a causa della perdurante **assenza del numero legale**. Allo stato attuale, ai sensi dell'articolo 22.3 dello [Statuto della RAI](#), la funzione e i poteri del Presidente sono pertanto esercitati dal **consigliere di amministrazione più anziano di età**, ossia Antonio Marano.

La relazione infine sottolinea che i portatori di interessi hanno espresso un giudizio positivo sia sull'aggiornamento, intervenuto nel 2024, della normativa sulle concentrazioni nel mercato dei media, che sulle linee guida dell'AGCOM sui criteri da seguire per la valutazione delle posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo dei mezzi di comunicazione.

- **nessun ulteriore progresso** nel portare avanti il processo legislativo del **progetto di riforma sulla diffamazione** e sulla **protezione del segreto professionale** e delle **fonti giornalistiche**, evitando ogni rischio di incidenza negativa sulla libertà di stampa e tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti;

La relazione della Commissione UE riporta che il disegno di legge per **riformare la disciplina** in materia di **diffamazione** è ancora all'esame del Senato.

Al riguardo i portatori di interesse, come riportato dalla Commissione, hanno affermato che la proposta rappresenta un passo avanti in quanto prevede di abolire formalmente la pena detentiva per il reato di diffamazione a mezzo stampa e prevede sanzioni pecuniarie per chiunque intenda un'azione legale vessatoria nei confronti di un giornalista. Secondo la relazione, i portatori di interessi hanno altresì espresso preoccupazioni circa l'aumento delle sanzioni penali pecuniarie, la possibilità dell'interdizione temporanea dalla professione di giornalista e l'introduzione dell'obbligo di rettifica automatica.

Il [disegno di legge AS 466](#), volto a riformare la disciplina in materia di diffamazione è all'esame della Commissione giustizia del Senato.

L'esame del provvedimento è stato abbinato con i disegni di legge AA.SS. 81, 95 e 573. I disegni di legge [A.S. 81](#), [A.S. 466](#) e [A.S. 573](#), intervengono sulla vigente

normativa in materia di diffamazione a mezzo stampa. Il contenuto di queste proposte di legge è in larga parte coincidente. In particolare, gli Atti Senato n. 466 e 573 ripropongono sostanzialmente il testo del [disegno di legge n. 812](#), approvato dalla Commissione giustizia del Senato in sede referente nella XVIII Legislatura, ma il cui *iter* non è giunto a conclusione. Una portata normativa ben più circoscritta presenta invece [l'A.S. 95](#), il quale introduce un ulteriore comma nell'articolo 96 c.p.c., prevedendo un'ipotesi di responsabilità aggravata civile di colui che, in malafede o con colpa grave, attivi un giudizio a fini risarcitori per diffamazione a mezzo stampa.

- **nessun ulteriore progresso** nell'intensificare gli sforzi per costituire un'**istituzione nazionale per i diritti umani** tenendo conto dei principi di Parigi delle Nazioni Unite.

La Commissione a tal riguardo riferisce che sebbene vi siano cinque progetti di legge ancora in attesa di approvazione da parte del Parlamento, non sono state intraprese iniziative concrete per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani. Sottolinea inoltre che alcuni portatori di interessi hanno sollevato dubbi sulla capacità del Garante per la protezione dei dati personali di assumere il ruolo di istituzione nazionale per i diritti umani, come invece previsto da uno dei progetti di legge in sospeso in Parlamento.

L'istituzione di una **Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani** è riconducibile all'impegno assunto con la [risoluzione n. 48/134](#) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993, che impegna tutti gli Stati firmatari, tra cui l'Italia, ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

L'Italia è stata interessata periodicamente da parte del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite e, in queste occasioni, numerose raccomandazioni hanno messo in evidenza l'assenza di una specifica istituzione nazionale indipendente.

Attualmente non si è ancora proceduto all'istituzione di una autorità che rispetti i requisiti della risoluzione ONU, tuttavia si segnala che al **Senato** è stato avviato l'esame di **tre proposte di legge** in materia ([A.S. 303](#) ed abbinate).

Di queste, una prevede l'istituzione di una commissione *ad hoc*, le altre due assegnano al Garante per la protezione dei dati personali compiti di autorità nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani.

Alla **Camera**, invece, il 15 novembre 2022 è stata presentata una proposta di legge costituzionale ([A.C. 580](#)), di cui non è ancora iniziato l'esame, per introdurre l'articolo 100-*bis* della Costituzione che istituisce un'autorità nazionale indipendente avente le caratteristiche e le prerogative funzionali e di autonomia richieste dalla risoluzione n. 48/134.

Anche se l'Italia non si è dotata di una autorità nazionale in materia, si segnala la presenza di diversi **organismi** pubblici aventi un ruolo nella tutela dei diritti umani.

## Raccomandazioni 2025

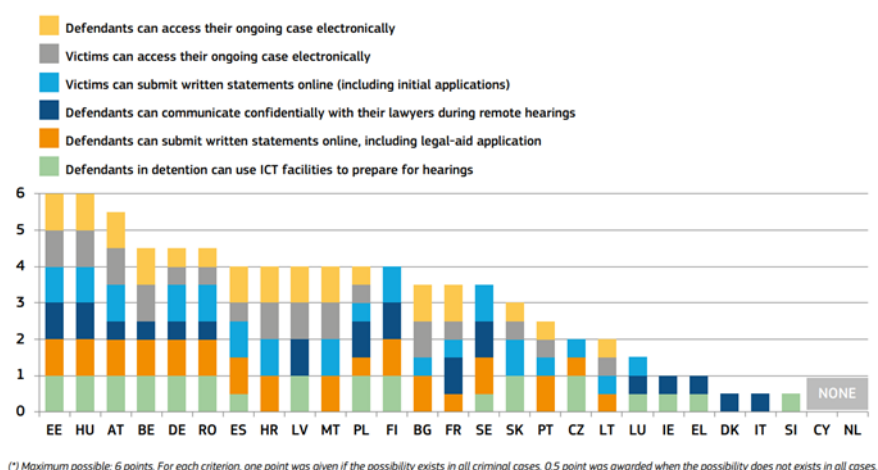
La relazione, tenuto conto di altri sviluppi intervenuti nel periodo di riferimento, oltre a ricordare gli impegni pertinenti assunti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza nonché le pertinenti raccomandazioni specifiche per paese nel quadro del semestre europeo, **esorta l'Italia a:**

- **completare il sistema digitale di gestione delle cause nelle sedi penali e nelle procure;**

La Commissione europea riferisce che mentre gli altri rami del sistema giudiziario sono già pienamente digitalizzati, l'Italia dispone di **soluzioni digitali limitate** per celebrare e seguire i **procedimenti giudiziari penali**. Sebbene dal **1° gennaio 2025** l'uso del **sistema di gestione delle cause (APP)** sia stato reso obbligatorio in tutti gli uffici giudiziari penali e le procure, a causa di carenze relative al sistema, 87 uffici giudiziari penali e procure hanno scelto di derogare all'obbligo e ne hanno rimandato l'avvio effettivo. La Commissione riferisce che le **difficoltà tecniche** sono state confermate anche dal Governo, soprattutto con riferimento alla velocità della piattaforma, la frequenza elevata di messaggi di errore, l'accesso limitato agli atti giudiziari e la mancata corrispondenza tra i tipi di atti giudiziari previsti dal codice di procedura penale e quelli disponibili sulla piattaforma. A ciò si aggiunge il fatto che le attrezzature dei tribunali sono obsolete, l'affidabilità delle connessioni internet ivi disponibili è spesso insufficiente a permettere la completa digitalizzazione e il personale amministrativo non ha ricevuto una formazione sufficiente per usare la piattaforma.

L'Italia si classifica tra gli ultimi paesi a livello dell'UE in termini di soluzioni digitali per celebrare e seguire il procedimento giudiziario penale.

**Soluzioni digitali per lo svolgimento e il seguito dei procedimenti giudiziari penali, 2024** (fonte: Commissione europea, [Quadro di valutazione UE della giustizia per il 2025](#)):



La [digitalizzazione della giustizia](#) rappresenta una delle riforme previste dal PNRR. Nell'ambito di questa riforma, la cui scadenza era fissata al 31 dicembre

2023, sono stati effettuati interventi per il completamento del processo civile telematico e l'obbligatorietà del fascicolo telematico, per la digitalizzazione del processo penale (esclusa l'udienza preliminare) e per l'introduzione di una banca dati delle decisioni civili gratuita e liberamente accessibile. Dal punto di vista operativo, è stato completato e distribuito in tutta Italia a fine 2022 il Portale Deposito Atti (PDP) per il deposito e la consultazione degli atti da parte dei soggetti abilitati esterni (in primis gli avvocati), ed è stato realizzato l'Applicativo Processo Penale (APP) un software che permetta redazione, firma e deposito digitale telematico dei provvedimenti penali, integrato con il PDP e con il Portale delle notizie di reato (PNR). Tuttavia, risulta che a causa di alcuni malfunzionamenti del sistema informatico APP, alcuni presidenti di Tribunale abbiano sospeso l'utilizzo dell'applicativo (si v. il [decreto del Tribunale di Milano](#)).

- adottare la proposta legislativa pendente in materia di **conflitti di interessi** e intensificare l'impegno per adottare **norme complessive sul lobbying** per l'istituzione di un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa;

Nella relazione la Commissione europea rileva l'**assenza** nell'ordinamento italiano di una **normativa complessiva sul conflitto di interessi** per i titolari di cariche pubbliche, compresi i parlamentari. La Commissione riporta altresì che nella relazione analitica dell'ANAC sul conflitto di interessi, pubblicata ad ottobre 2024, l'Autorità ha espresso preoccupazioni circa la coerenza delle misure sulle dichiarazioni patrimoniali applicate agli alti funzionari ministeriali, ai membri del loro personale e ai loro consulenti, e l'utilizzabilità delle dichiarazioni pubbliche di alcuni.

Per quanto riguarda l'adozione di norme complessive sul lobbying, la relazione constata che l'iter legislativo dei disegni di legge sul lobbying non è avanzato, neanche sulla questione riguardante l'impronta legislativa.

La relazione riporta, infine, che il Presidente dell'ANAC ha sottolineato davanti al Parlamento l'importanza di formulare una regolamentazione nazionale del lobbying, compreso un registro pubblicamente accessibile dei rappresentanti di interessi.

- **intensificare** l'impegno per affrontare efficacemente e rapidamente 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;
- portare avanti l'attività legislativa in corso affinché siano in vigore **disposizioni o meccanismi** che assicurino un **finanziamento dei media del servizio pubblico adeguato** all'adempimento della loro missione di servizio pubblico e per garantirne l'**indipendenza**;

La Commissione riporta che alcuni portatori di interessi hanno **criticato** la decisione dell'amministratore delegato della RAI di istituire dei responsabili editoriali per tutti i programmi dell'emittente. Tale decisione secondo i portatori di interessi potrebbe aumentare i rischi di ingerenze indebite da parte della dirigenza nei confronti dei giornalisti e delle redazioni RAI. La RAI, stando alla relazione, ha

fatto presente che la decisione rientra negli sforzi di riorganizzazione interna ed è intesa a garantire una migliore separazione dei ruoli amministrativi ed editoriali in seno all'emittente, riducendo i compiti amministrativi che si aggiungono alle responsabilità editoriali dei caporedattori.

La relazione riporta inoltre che secondo il **Governo italiano** il **pluralismo** del sistema dei media del servizio pubblico è dimostrato dai programmi della RAI, che contengono anche numerose indagini giornalistiche su membri del Governo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene. La Commissione europea riferisce anche che i **portatori di interessi** continuano a manifestare **preoccupazione** circa l'esposizione della RAI ai rischi di ingerenze indebite nell'ambito degli attuali quadri di governance e di finanziamento e dalla mancanza di progressi legislativi per affrontare tali questioni. Stando alla relazione, i portatori di interessi hanno altresì sottolineato che:

- sarebbe necessario modificare anche le norme per valutare le concentrazioni nel settore della stampa, che attualmente non tengono conto dell'impatto della digitalizzazione in quanto ancora basate esclusivamente sul livello di diffusione del cartaceo;
- i settori televisivo e radiofonico sono soggetti a una regolamentazione eccessiva e che occorre una maggiore razionalizzazione e semplificazione delle norme vigenti;
- il sistema generale di finanziamento pubblico per il settore dei media potrebbe essere migliorato, in particolare garantendo che le iniziative siano maggiormente incentrate sull'offerta di un giornalismo di interesse pubblico di alta qualità e siano sviluppate in modo più stabile e strutturato, su base pluriennale.

- portare avanti il processo legislativo in corso del **progetto di riforma** sulla **diffamazione** e sulla **protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche**, evitando ogni rischio di incidenza negativa sulla libertà di stampa e tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti;

La Commissione riferisce che alcuni portatori di interessi ritengono sempre più allarmante il **ricorso ad azioni legali contro i giornalisti**, comprese **cause per diffamazione** e altre **azioni legali da parte di politici e membri del Governo**, identificate come **azioni legali strategiche** tese a bloccare la partecipazione pubblica (**SLAPP**).

Inoltre, i portatori di interesse hanno espresso **preoccupazione** circa le **segnalazioni effettuate nel 2025** in diversi paesi europei, tra cui l'Italia, relative all'**uso di spyware** prodotto dall'azienda Paragon. I **portatori di interessi** hanno sottolineato come l'uso di spyware contro un giornalista fosse un fatto senza precedenti in Italia e costituisse una **violazione del segreto professionale** e della pertinente legislazione nazionale. Al riguardo, la relazione riferisce che il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), incaricato della vigilanza sulle attività dei servizi segreti italiani ha svolto un'indagine in merito e a giugno 2025 ha pubblicato una relazione, approvata all'unanimità, in cui dichiara di non aver individuato alcun uso dello spyware da parte dei servizi segreti ai danni

dei giornalisti italiani. Si è comunque riservato il diritto di svolgere ulteriori indagini se opportuno. Parallelamente il Governo ha incaricato l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale di indagare sul caso, dichiarando di non essere a conoscenza dei fatti.

- intensificare le iniziative per costituire un'istituzione nazionale per i diritti umani tenendo conto dei principi di Parigi delle Nazioni Unite.

### *Altre considerazioni*

#### **Sistema giudiziario**

La relazione si occupa del disegno di legge costituzionale sulla **separazione** delle **carriere** dei **magistrati giudicanti** e **requirenti**, nonché sull'istituzione di **due Consigli superiori**, uno per la magistratura giudicante e uno per la magistratura requirente e la creazione di un'Alta Corte disciplinare.

Il 30 ottobre 2025 è stato approvato in via definitiva il disegno di legge costituzionale A.S. 1353, che modifica il Titolo IV della Costituzione con l'obiettivo di separare le carriere dei magistrati requirenti e giudicanti.

Non essendo stata raggiunta nella seconda votazione da ciascuna delle Camere la maggioranza di due terzi dei suoi componenti, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione un quinto dei membri di una Camera, cinque Consigli regionali o cinquecentomila elettori possono richiedere entro tre mesi un referendum popolare confermativo. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi, non è richiesta una soglia minima di partecipazione al voto ai fini della validità del risultato referendario. Da questo punto di vista, risultano già raccolte le firme parlamentari necessarie a richiedere il suddetto referendum.

Nella relazione si riportano alcune posizioni emerse nel dibattito sulla riforma in parola e da essa acquisite tramite la consultazione o incontri con i soggetti interessanti.

Viene anzitutto riportata la posizione espressa dal **Consiglio superiore della magistratura**, che l'8 gennaio 2025 ha emesso un **parere critico** sulla riforma, osservando che l'istituzione di due Consigli superiori indebolirebbe l'autorità degli stessi in quanto organi di autogoverno della magistratura e che la nuova procedura di nomina per sorteggio inciderebbe negativamente sulla rappresentanza dei magistrati nei Consigli superiori, mettendo a rischio l'intera organizzazione del sistema giudiziario e l'autonomia dei pubblici ministeri. **Preoccupazioni analoghe** sono state espresse dalla **Prima Presidente** e dal **Procuratore Generale della Corte suprema di cassazione** riguardo all'Alta Corte disciplinare. La Commissione riferisce inoltre che l'**Associazione Nazionale Magistrati** ha organizzato uno **sciopero contro la riforma** e il 5 marzo 2025 ha presentato un documento contenente proposte sull'amministrazione della giustizia.

Nella relazione viene riportato anche il **parere positivo** espresso sulla riforma da altri portatori di interesse, quali il **Consiglio nazionale forense** e l'**Unione delle Camere Penali della giustizia**, oltre alla posizione del **Ministro della Giustizia** e del **Governmento**, secondo i quali la separazione delle carriere rafforzerebbe il ruolo dei magistrati e attuerebbe il principio generale secondo cui la giurisdizione è esercitata tramite un equo processo in cui le parti sono su un piano di parità dinanzi a un giudice imparziale, oltre ad esistere già in molti sistemi giuridici europei.

Rispetto alla **riforma** globale degli organi di **giurisdizione tributaria**, la Commissione riferisce che per il **Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria** il livello di **indipendenza** delle **corti di giustizia tributaria** non è **umentato** poiché il Dipartimento della Giustizia tributaria è di fatto un ramo del Ministero dell'economia e delle finanze, e pertanto le corti continuano a essere funzionalmente dipendenti dal Ministero, il ruolo del Consiglio di Presidenza in qualità di organo autonomo rimane limitato e i magistrati tributari continuano a essere per la maggior parte giudici onorari, con una dotazione finanziaria insufficiente. Allo stesso tempo sottolinea tuttavia che la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate da alcune corti di giustizia tributaria riguardo all'indipendenza e all'imparzialità dei magistrati tributari, giudicando che le riforme introdotte dalla [legge 31 agosto 2022, n. 130](#) rappresentino un progresso adeguato verso un sistema più imparziale e conforme ai principi costituzionali.

Nel riportare le segnalazioni di alcuni portatori di interessi circa le **esternazioni critiche** di esponenti politici **sulla magistratura** e le preoccupazioni di quest'ultima circa la perdita del rispetto reciproco fra le istituzioni e le ripercussioni di questi episodi sulla fiducia dei cittadini nella magistratura stessa, la Commissione europea richiama la [raccomandazione](#) CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa e la commissione di Venezia. In particolare ricorda che anche se criticare le decisioni giudiziarie è un aspetto normale del dibattito democratico, i poteri esecutivo e legislativo dovrebbero evitare critiche tali da minare l'indipendenza della magistratura o la fiducia dei cittadini nella stessa.

Le **raccomandazioni** del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, adottate ai sensi dell'[art. 15 lett. b\)](#) del relativo Statuto, sono atti non vincolanti rivolti ai governi dei membri del Consiglio d'Europa. Il Comitato può anche chiedere a questi ultimi di informarlo sulle **azioni intraprese** in merito alle raccomandazioni adottate. Pur non imponendo obblighi legali, le raccomandazioni generano il c.d. "**effetto di liceità**", secondo cui uno Stato membro non commette un illecito internazionale se, per ottemperare a una raccomandazione, adotta un comportamento contrario a impegni precedentemente assunti o a norme di diritto internazionale generale.

La relazione prende poi atto del fatto che prosegue a ritmo sostenuto l'**assunzione di magistrati e personale amministrativo** negli **organi giudiziari**, sebbene rimangano **lacune persistenti**. La Commissione riferisce

infatti che se da un lato vanno riconosciuti i progressi compiuti negli ultimi anni, dall'altro tra i portatori di interessi è consolidata la convinzione che coprire i posti vacanti nel personale giudiziario e amministrativo degli organi giurisdizionali sia essenziale per rendere più efficiente il sistema giudiziario italiano.

La Commissione constata infine che malgrado qualche miglioramento dei tempi di esaurimento, la **durata dei procedimenti** rimane un **problema grave**; che prosegue la tendenza positiva in termini di **riduzione dell'arretrato** e che la  **riforma del sistema di mediazione**, di cui al [decreto legislativo 27 dicembre 2024, n. 216](#), è destinata a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e la sua incidenza dovrà essere valutata nel corso del tempo.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza prevede come obiettivo una riduzione del c.d. *disposition time*, tanto per il procedimento penale che per quello civile. In particolare, rispetto ai valori del 2019, si prevede una riduzione entro la metà del 2026 della durata dei procedimenti civili pari al 40% e dei procedimenti penali pari al 25%. Dal monitoraggio del Ministero della giustizia, riferito ai dati dell'anno 2024, risulta che vi è stata, rispetto al valore baseline del 2019, una riduzione pari al 20,1% del *disposition time* dei procedimenti civili e del 28% per quanto riguarda i procedimenti penali. Si segnala, infine, che, al fine dichiarato di contribuire alla raggiungimento degli obiettivi del PNRR in materia di giustizia, il Governo ha recentemente emanato il [decreto-legge n. 117 del 2025](#), convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2025, n. 148, per approfondimenti si consulti il relativo [dossier](#) di documentazione.

### ***Quadro anticorruzione***

La relazione prende atto che nel gennaio 2025 è stato aggiornato il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e che il Piano per il governo aperto, di recente adozione, comprende azioni tese a migliorare l'integrità nelle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, nella relazione si ricorda che la legge che ha **abrogato l'abuso d'ufficio** è stata dichiarata **conforme** alla **Costituzione italiana** e alla [Convenzione](#) delle Nazioni Unite contro la corruzione.

La relazione fa presente che è attualmente pendente presso il Parlamento italiano un disegno di legge che limita ulteriormente la durata delle intercettazioni ([AC 2084](#)), al fine di combatterne l'uso frequente al di là delle esigenze dell'indagine.

La proposta di legge, che ha stabilito un termine massimo di durata complessiva di tali operazioni, il quale può essere superato solamente al ricorrere di specifici criteri prescritti dalla legge, è stata approvata in via definitiva il 19 marzo 2025 ed è divenuta [legge n. 47 del 2025](#). In particolare, viene individuato un limite di durata complessiva delle operazioni di intercettazione pari a 45 giorni, che è possibile derogare solo laddove si ravvisi l'assoluta indispensabilità delle operazioni per una

durata superiore, giustificata dalla presenza di elementi specifici e concreti. Questi ultimi devono formare oggetto di espressa motivazione.

Inoltre, è ancora all'esame del Senato un altro disegno di legge volto a ridurre il tempo disponibile per svolgere i procedimenti penali, anche nei casi di corruzione.

Si veda il punto su AC 2084 – la relazione erroneamente riferisce dell'esistenza di un diverso ddl rispetto a quello già esaminato e approvato dal Parlamento. L'equivoco è frutto di un'incomprensione emersa nel corso dell'incontro preliminare tra i rappresentanti della Commissione UE con i membri delle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia di Camera e Senato ai fini della relazione sullo stato di diritto.

La relazione riporta altresì che è **diminuito** il numero di **condanne** per reati di corruzione comminate nei confronti di persone fisiche e giuridiche.

Si dà altresì atto che l'ANAC ha rafforzato le risorse umane e ha formulato **linee guida sul divieto di "pantouflage"**, mentre sta preparando quelle sulla segnalazione di illeciti (*whistleblowing*).

Al riguardo, la relazione ricorda altresì che il disegno di legge volto a riformare la Corte dei conti, presentato su iniziativa del Parlamento, è attualmente in discussione al Senato. La Commissione riferisce che la proposta sta ricevendo un ampio sostegno da parte di autorità centrali e locali.

La relazione riporta, in particolare, le **preoccupazioni** sollevate dalla Corte dei conti in merito all'effettivo contrasto della corruzione e, tra l'altro, all'ampliamento dell'elenco di proroghe in relazione alle quali non potrebbe intervenire.

La Camera ha approvato in prima lettura la proposta di legge AC. 1621 - A e abb., recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale", il cui esame, in sede referente, è stato concluso dalle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) della Camera dei deputati in data 2 aprile 2025. La Commissione affari costituzionali del Senato ha concluso l'esame del provvedimento in data 28 ottobre 2025 (A.S. 1457). L'esame del provvedimento da parte dell'Assemblea del Senato avrà luogo al termine della prima lettura del disegno di legge di bilancio.

Quanto al contenuto, il suddetto provvedimento prevede una serie di novelle alla legge n. 20 del 1994 e al codice della giustizia contabile (di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174) e introduce ulteriori disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale. La proposta procede, altresì, a conferire al Governo una delega per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti, nonché in materia di rimborsi da parte delle amministrazioni di appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa.

La Commissione riferisce che sono state avviate azioni per migliorare l'integrità delle forze di polizia e formazioni destinate ai giudici. In

particolare, riporta che sono state sollevate preoccupazioni circa la completezza delle misure relative all'integrità dei funzionari di alto livello. La relazione puntualizza altresì che le forze di polizia hanno accolto suggerimenti volti a migliorare le misure di integrità ad esse applicabili e che la Scuola Superiore della Magistratura ha impartito corsi di formazione sia sull'integrità dei membri della magistratura, sia sulle metodologie per perseguire i casi di corruzione.

### ***Pluralismo e libertà dei media - Accesso alle informazioni giudiziarie***

Nella relazione si riporta che le iniziative legislative che disciplinano l'**accesso** a determinate **informazioni giudiziarie** e la relativa pubblicazione preoccupano i giornalisti. In particolare si citano la **riforma Nordio** e l'**emendamento Costa**.

La [legge n. 114 del 2024](#) (c.d. "riforma Nordio") reca significative modifiche ai codici penale e di procedura penale, tra cui, in particolare, l'abrogazione del delitto di abuso di ufficio e l'introduzione di divieti di acquisizione di comunicazioni tra difensore ed imputato e di pubblicazione del contenuto di intercettazioni in tutti i casi in cui quest'ultimo non sia riprodotto dal giudice nella motivazione di un provvedimento o utilizzato nel corso del dibattimento, del divieto di riportare nei verbali di trascrizione delle intercettazioni espressioni che consentano di identificare soggetti diversi dalle parti; e dell'obbligo per il p.m. di stralciare le espressioni lesive della reputazione o riguardanti dati sensibili di soggetti diversi dalle parti.

Il [decreto legislativo n. 198 del 2024](#) (nella relazione indicato come "emendamento Costa") prevede il divieto di pubblicazione, anche parziale del testo delle ordinanze che applicano una misura cautelare di natura custodiale, fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare.

Il **Governo** ritiene che tali misure garantiscano un **giusto equilibrio** tra la **tutela della presunzione di innocenza** e la **libertà di stampa** e di **informazione** poiché, specialmente nel caso dell'emendamento Costa, i giornalisti sarebbero comunque in grado di informare in merito alle ordinanze di custodia cautelare riassumendone o parafrasandone il contenuto.

La relazione riporta che **diversi portatori di interessi** hanno invece affermato che l'emendamento Costa potrebbe avere un **effetto dissuasivo** per i giornalisti, esponendoli ad un rischio maggiore di accuse di diffamazione in caso di sintesi o riformulazioni errate e che, dopo l'introduzione della riforma Cartabia, vi sono stati casi in cui le procure non hanno informato la stampa di fatti di potenziale interesse pubblico. La relazione riporta che il Tribunale di Milano, la Procura di Milano e l'Ordine dei giornalisti hanno firmato un **documento d'intesa** che invita a regolamentare meglio i flussi di notizie in merito ai procedimenti penali. Al riguardo, la relazione riferisce che secondo i portatori di interessi solo una riforma delle norme pertinenti potrebbe rispondere alle loro preoccupazioni in merito a quelle che considerano

restrizioni ingiustificate all'accesso dei giornalisti alle informazioni giudiziarie.

### ***Altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri***

Rispetto al progetto di riforma costituzionale per garantire una maggiore stabilità al governo e introdurre l'**elezione diretta del Presidente del Consiglio**, la Commissione riferisce solamente le **preoccupazioni** di alcuni portatori di interesse rispetto alle modifiche del sistema di **bilanciamento dei poteri**.

Il 4 luglio 2024 la I Commissione Affari Costituzionali della Camera ha avviato l'esame del disegno di legge costituzionale [A.C. 1921](#), volto a modificare alcuni articoli della seconda parte della Costituzione con la finalità principale di introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Il disegno di legge, di iniziativa governativa, era stato approvato dal Senato il 18 giugno 2024 (A.S. [935](#)).

Sul provvedimento, tra il giugno e l'ottobre 2024 si è svolta una intensa attività conoscitiva presso la I Commissione, che, è ripresa nel giugno 2025.

La relazione, ribadendo quanto già affermato nelle precedenti relazioni, riporta le **preoccupazioni** dei portatori di interesse circa il frequente ricorso alla **decretazione d'urgenza** da parte del Governo, riferendo anche che, **secondo la Commissione Affari costituzionali della Camera**, sebbene i decreti legge siano da anni uno dei principali strumenti legislativi, le prerogative del Parlamento non risulterebbero compromesse poiché in molti casi **il Parlamento ha apportato modifiche** in sede di conversione in legge.

Inoltre, la Commissione precisa che al 1° luglio 2025 l'Italia doveva ancora dare **esecuzione a 74 sentenze guida della Corte europea dei diritti dell'uomo**, otto in più rispetto all'anno precedente.

Rispetto alla **riforma del codice della giustizia contabile** e della **Corte dei conti**, vengono riportate le preoccupazioni di quest'ultima relative al rischio di inefficienze nell'attribuzione delle responsabilità amministrative e quindi di compromissione della legalità, della trasparenza e dell'efficienza delle azioni delle autorità pubbliche, oltre che di riduzione della loro responsabilità. Secondo quanto riferito dalla Commissione, per la Corte dei conti la riforma si inserisce in un contesto in cui la magistratura contabile avverte ancora gli effetti della riforma del 2020, sul c.d. scudo erariale, e ostacola la capacità dei magistrati contabili di affrontare i casi di cattiva amministrazione, irregolarità e uso improprio dei fondi pubblici, nazionali ed europei (vedi *supra*).

La relazione si sofferma infine sul decreto legge 11 aprile 2025, n. 48, e relativa legge di conversione, in **materia di sicurezza**, che, secondo quanto riferito, ha suscitato le preoccupazioni dei portatori di interessi in merito a possibili **ripercussioni** sullo **spazio civico** e sull'esercizio delle libertà fondamentali.

La Commissione ricorda che, in una lettera al Presidente del Senato, il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa aveva espresso preoccupazione per il fatto che una mancanza di precisione nel progetto di legge potesse consentire un'applicazione arbitraria e sproporzionata, potenzialmente in conflitto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e che anche sei relatori speciali delle Nazioni Unite avevano rilevato con preoccupazione che il progetto di legge rischiava di violare una serie di diritti, in particolare il diritto alla libertà di espressione e di opinione, il diritto alla libertà di riunione pacifica e il diritto alla libertà di associazione. Preoccupazioni analoghe sono state espresse anche da organizzazioni della società civile.

Sottolinea che invece il Governo ritiene che le nuove disposizioni rispettino un equilibrio tra il diritto di riunirsi pacificamente e il diritto alla libera circolazione e alla libertà personale, sanciti dalla Costituzione, e riporta che il 23 giugno 2025, la Corte suprema di cassazione ha pubblicato la sua relazione periodica sulle ultime misure legislative, comprendente un parere sulla legge sulla sicurezza, presentando osservazioni su questioni sia di merito sia di procedura.

Il Senato ha approvato in via definitiva, in data 4 giugno 2025, il disegno di legge di conversione del [decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48](#), recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario" (legge n. 80 del 2025). Il predetto provvedimento legislativo di conversione era stato approvato, in prima lettura, dalla Camera dei Deputati in data 29 maggio 2025 (AC. 2355).

### *Metodo e procedura di elaborazione della relazione*

#### *Metodologia*

La relazione viene elaborata sulla base di un'ampia **varietà di fonti**, su **informazioni comparabili** e su un **dialogo aperto con gli Stati membri**.

**Ambito del monitoraggio e fonti della valutazione:** tra le fonti della relazione sono inclusi i **contributi scritti ricevuti dagli Stati membri** e durante la **consultazione dei soggetti interessati**, le informazioni acquisite dai medesimi soggetti durante le **visite negli Stati membri nonché le informazioni prodotte dalle organizzazioni internazionali**. Tali elementi vengono utilizzati tenendo conto della loro **correttezza fattuale, completezza, qualità, affidabilità e pertinenza**, mentre gli **indicatori di percezione soggettiva** e le **indagini**, pur essendo un'utile fonte di informazioni, devono essere interpretati con cautela e con riferimento al contesto.

Con lo scopo di non attribuire agli Stati membri ulteriori ed eccessivi oneri amministrativi, la Commissione europea si avvale anche delle informazioni provenienti da **altri tipi di valutazioni effettuate nei settori che rientrano nell'ambito della relazione** sullo Stato di diritto (ad esempio valutazioni provenienti dal **Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)**, dall'**OCSE**,

dalla **Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)**, dalla **Commissione di Venezia**).

**Standard per la valutazione:** le valutazioni vengono effettuate sulla base di **standard consolidati** ed in particolare in riferimento agli **obblighi previsti ai sensi del diritto dell'UE e della giurisprudenza della Corte di giustizia**, a **norme del diritto derivato**, alla **giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo**, agli **standard del Consiglio d'Europa**. Al fine di individuare potenziali rischi o debolezze la Commissione fa riferimento anche agli standard contenuti nella [\*Rule of Law Check List\*](#) redatta dalla Commissione di Venezia per valutare il grado di conformità al principio dello Stato di diritto nell'ordinamento di un determinato Stato membro.

**Tipo di valutazione:** la relazione effettua una descrizione e **una sintesi degli sviluppi del quadro giuridico e istituzionale** pertinente a ciascun pilastro, soffermandosi sia sulle **sfide** che sugli aspetti positivi e le **buone pratiche** e proponendosi di valutare qualitativamente tutti gli Stati membri nel rispetto del **principio di uguaglianza**.

**Coinvolgimento degli Stati membri:** il dialogo tra la Commissione europea e le autorità nazionali è facilitato dalla [\*\*rete dei punti di contatto nazionali\*\*](#) che si riunisce a Bruxelles o in videoconferenza per discutere di questioni orizzontali relative allo Stato di diritto e per condividere informazioni e buone pratiche. Avvalendosi dei punti di contatto nazionali la Commissione invita poi gli Stati membri a presentare i propri contributi scritti, mantenendo con essi un **dialogo costante** durante tutto il processo, anche attraverso lo **svolgimento di visite nei Paesi** in genere tra febbraio e aprile di un determinato anno. La Commissione nella redazione della relazione tiene altresì conto delle **osservazioni** che gli Stati hanno la possibilità di presentare con riferimento alla propria valutazione specifica per Paese prima che la relazione venga pubblicata.

Dal 2021 anche i **parlamenti nazionali** sono inclusi nel ciclo di “visite virtuali” per Paese programmate dalla Commissione stessa al fine di acquisire, per la predisposizione del documento in questione, elementi di conoscenza e valutazione presso alcune Istituzioni nazionali.

Nella fase preparatoria delle relazioni annuali per il **2021 e il 2022** si erano svolti, su richiesta della Commissione europea, incontri con i Presidenti della I Commissione della Camera e del Senato. Nel **2023 e nel 2024**, la Commissione europea ha chiesto espressamente che l'incontro si svolgesse a livello tecnico, con esclusione pertanto di parlamentari. Il mutamento di approccio rispetto agli anni precedenti è stato motivato con l'esigenza di privilegiare l'acquisizione a livello amministrativo di mere informazioni sulla disciplina nazionale inerente ad alcuni settori specifici.

Nel **2025**, tenuto conto della estrema delicatezza politica dei temi in questione e della particolare attenzione manifestata dalla Commissione per il ddl costituzionale sulla separazione delle carriere e in generale per gli interventi legislativi in materia di giustizia, su indicazione dei Segretari generali di Camera e Senato, avallata dai rispettivi Presidenti, è stato chiesto alla Commissione di svolgere l'incontro con i Presidenti e altri componenti delle Commissioni parlamentari competenti.

Il **13 marzo 2025** si è svolto un **incontro in videoconferenza** tra i servizi competenti della **Commissione europea** e le **Commissioni affari costituzionali, giustizia e politiche UE** di Camera e Senato, articolato secondo alcune questioni che la Commissione europea aveva chiesto di approfondire. Il **3 aprile 2025** si è invece svolto l'incontro con la Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

**Consultazione dei soggetti interessati:** la Commissione, come già accennato, invita anche le **parti interessate** a fornire **contributi scritti** alla relazione attraverso una **consultazione mirata** che viene pubblicata sul sito web della Commissione. Gli incontri con i portatori di interesse durante le visite ai Paesi avvengono in modo da considerare un **numero equilibrato di soggetti** che rappresentino un'ampia gamma di punti di vista sui temi in questione e prestando attenzione alle proposte di incontri con le parti interessate fornite dai punti di contatto nel contesto della preparazione della visita nel Paese. Questi contributi raccolti vengono valutati e verificati dalla Commissione anche alla luce dei contributi ricevuti dagli Stati membri e di quelli prodotti dalle organizzazioni internazionali.

La [consultazione mirata](#) per la relazione sullo Stato di diritto 2025 al fine di raccogliere contributi pubblici sugli sviluppi relativi allo Stato di diritto a livello nazionale e dell'UE, è stata [avviata](#) dalla Commissione europea il **2 dicembre 2024** ed è stata aperta ad associazioni giudiziarie, società civile, ONG, organizzazioni internazionali, agenzie dell'UE e altre parti interessate fino al **24 gennaio 2025**.

### ***Procedura di esame***

La pubblicazione della relazione apre un ciclo di iniziative, a livello dell'UE e nazionale, quali i **dialoghi del Consiglio sullo Stato di diritto**, una **risoluzione annuale del Parlamento europeo** e i **dialoghi nazionali della Commissione sullo Stato di diritto** negli Stati membri.

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

I **“dialoghi annuali sullo Stato di diritto”**, avviati nel 2014, consistono in 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 in un esercizio periodico di valutazione *inter pares* tra Stati membri (cd. *peer review*).

Da ultimo durante il [Consiglio](#) Affari generali del **17 novembre 2025** si è tenuta una discussione specifica per Paese sulla situazione dello Stato di diritto in **Bulgaria, Repubblica ceca e Germania**.

### ***Risoluzione annuale del Parlamento europeo***

Ogni anno, in seguito alla relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto, il Parlamento europeo adotta una risoluzione con la quale valuta il rapporto della Commissione europea, e indirizza alle Istituzioni europee e agli Stati membri una serie di **osservazioni e raccomandazioni**.

Con il fine di acquisire le valutazioni dei parlamenti nazionali, in vista della preparazione della relazione e del progetto di risoluzione, la Commissione libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) del Parlamento europeo promuove la **Riunione interparlamentare “La situazione dello Stato di diritto nell’UE”**, con cadenza annuale a partire dal 2021.

La relazione e il relativo progetto di risoluzione sono poi sottoposti all’esame della plenaria del Parlamento europeo.

L’ultima [risoluzione](#) di questo genere è stata approvata dalla plenaria del Parlamento europeo il **18 giugno 2025** con riferimento alla relazione della Commissione del 2024.

### **La tutela dello Stato di diritto nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale dell'UE**

Il **regime generale di condizionalità** per la protezione del bilancio dell'UE (noto anche come [regolamento](#) sulla condizionalità), in vigore dal gennaio 2021, **protegge il bilancio dell’Unione** in caso di **violazioni** dei principi dello **Stato di diritto** negli Stati membri.

Con questo regime, la Commissione può proporre al Consiglio **misure adeguate e proporzionate** nel caso in cui **violazioni dello Stato di diritto** in un determinato Stato membro compromettano o rischino seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o la **tutela degli interessi finanziari dell'UE**.

Ai fini del regolamento, possono essere indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto: a) le minacce all’indipendenza della magistratura; b) l’omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l’assenza di conflitti di interesse; c) la limitazione della disponibilità e dell’efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell’efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto.

Il **Consiglio** adotta, a maggioranza qualificata, una decisione definitiva sulla proposta di misure (tra cui la **sospensione dei pagamenti** o l’applicazione di rettifiche finanziarie) e, allo stesso tempo, i destinatari finali e i beneficiari dei fondi dell'Unione dovrebbero continuare a ricevere i pagamenti direttamente dagli Stati membri interessati.

Finora tale meccanismo è stato applicato una volta, nel dicembre 2022, nel caso specifico dell'Ungheria.

La prima notifica ai sensi del regolamento è stata trasmessa all’Ungheria il 27 aprile 2022, avviando un *iter* di valutazione e scambio di informazioni con lo Stato interessato. In esito a questa fase, il 15 dicembre 2022 il Consiglio, su proposta della Commissione ha adottato una [decisione](#) che ha disposto la **sospensione del 55% degli impegni per tre programmi operativi** nell’ambito della **politica di**

**coesione** e il **divieto** di assumere **impegni giuridici** con i **trust di interesse pubblico** per i programmi attuati in gestione diretta e indiretta.

Nonostante gli scambi regolari tra la Commissione europea e lo Stato membro interessato, la misura sui trust di interesse pubblico e sulle entità da essi gestite è rimasta in vigore, così come i 6,3 miliardi che costituiscono il budget dei programmi della politica di coesione sono ancora sospesi e l'Ungheria non ha ancora accesso a questi fondi.

Il regolamento sulla condizionalità è uno **strumento permanente** che si applica al di là dei limiti e dei vincoli temporali di un determinato Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE (cfr. [sentenza](#) della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-157/21 e [orientamenti](#) della Commissione sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092).

Anche nel prossimo **QFP 2028-2034** (v. la [proposta](#) della Commissione europea, presentata il 16 luglio) il regolamento sulla condizionalità dovrebbe **continuare** a tutelare il bilancio dell'UE dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto e applicarsi a tutti i programmi dell'UE. La Commissione rileva, in particolare, che i **piani di partenariato nazionali e regionali**, che riguarderanno i fondi preassegnati agli Stati membri (anche PAC e coesione) e che costituiscono la principale novità della proposta (v. [COM\(2025\)565](#)), forniranno ulteriori garanzie rendendo il rispetto dei principi dello **Stato di diritto** e della **Carta dei diritti fondamentali dell'UE** un **prerequisito** per ricevere qualsiasi sostegno (v. grafico sottostante della Commissione).

Per ottenere l'approvazione dei loro piani, gli Stati membri dovranno dimostrare di disporre di meccanismi adeguati per garantire il rispetto dei principi dello Stato di diritto e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE durante l'attuazione dei fondi. Vi sarà anche **la possibilità di bloccare parte o tutti i pagamenti in qualsiasi momento** durante l'attuazione, in linea con il principio di **proporzionalità**, tenendo conto della natura, della durata, della gravità e della portata della violazione individuata. Gli Stati membri dovranno affrontare tempestivamente la violazione individuata o affrontare una riduzione del sostegno dell'UE.



## Le procedure per violazione dell'articolo 7 del Trattato sull'UE – il caso ungherese

L'[articolo 7](#) del Trattato sull'Unione europea disciplina il meccanismo per affrontare il rischio evidente di violazione grave (par. 1) o la violazione grave e persistente (par. 2) dei valori di cui all'articolo 2 TUE (dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e diritti umani).

L'iniziativa può promanare dal Parlamento europeo, dalla Commissione o da un terzo degli Stati membri. In esito alla procedura, possono essere disposte misure fino alla sospensione di taluni diritti derivanti dai Trattati, incluso il diritto di voto in Consiglio (par. 3).

La procedura nei confronti dell'Ungheria è stata attivata dal Parlamento europeo con la [risoluzione del 12 settembre 2018](#), ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE.

La risoluzione ha chiesto al Consiglio di valutare le violazioni dei valori di cui all'articolo 2 TUE in **Ungheria**. Alla risoluzione è allegata una [proposta](#) di decisione del Consiglio ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE.

Da allora, la trattazione in Consiglio Affari generali si è sviluppata attraverso **audizioni periodiche** del Governo ungherese e sessioni di aggiornamento sullo stato dei lavori. In particolare si sono svolte fino ad ora nove audizioni di cui l'ultima durante il Consiglio Affari generali del 21 ottobre 2025. In precedenza, si è svolta una sessione sullo “*stato dei lavori*” in occasione del **Consiglio Affari generali del 19 novembre 2024**: la Commissione europea ha fornito un aggiornamento sugli ultimi sviluppi; in particolare, oltre a richiamare l'esistenza di diverse procedure d'infrazione aperte nei confronti dell'Ungheria (vedi *infra*), ha ricordato che la Corte di Giustizia UE ha irrogato nei confronti dell'Ungheria una multa di **duecento milioni di euro** e una penalità di mora di un milione di euro al giorno con riguardo alla mancata esecuzione di una sentenza in materia di asilo e immigrazione.

Nel corso della medesima riunione i Ministri dei Paesi membri hanno avuto l'opportunità di presentare i loro commenti, mentre l'Ungheria ha presentato le proprie osservazioni.

Il Parlamento europeo, con [risoluzione](#) del gennaio 2024, ha continuato ad esprimere il proprio rammarico rispetto all'incapacità del Consiglio di compiere progressi significativi nell'ambito delle procedure in corso di cui all'articolo 7, rimarcando la propria preoccupazione per l'erosione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Ungheria.



## TUTELA DEI CONSUMATORI

### Il programma di lavoro della Commissione europea per il 2026

Nel [programma di lavoro per il 2026](#) la Commissione europea annuncia la presentazione, nel primo trimestre del 2026, di una proposta per istituire il **28° regime** per tutte le aziende che operano nel Mercato Unico.

Il 28° regime era previsto anche nel [programma di lavoro per il 2025](#), nel quale la Commissione europea sottolineava come grazie a questo regime le norme applicabili risulterebbero semplificate e i costi del fallimento ridotti. Il 28° regime comprenderebbe anche tutti gli aspetti pertinenti del diritto societario, del diritto fallimentare, del diritto del lavoro e del diritto tributario.

Nel terzo trimestre del 2026 la Commissione europea intende presentare la proposta per una **legge europea sui prodotti**, che preveda l'aggiornamento del nuovo quadro legislativo delle norme sui prodotti (vedi *infra*), delle norme sulla [sorveglianza del mercato e la conformità dei prodotti](#) e delle [norme sulla standardizzazione](#).

Il [regolamento](#) sulla **sorveglianza del mercato e la conformità dei prodotti** adottato nel 2019 mira a migliorare e modernizzare la vigilanza del mercato. Si applica a oltre 70 regolamenti e direttive che armonizzano a livello UE i requisiti relativi ai prodotti non alimentari per proteggere i consumatori, la salute e la sicurezza, l'ambiente e altri interessi pubblici. Definisce norme e procedure per gli operatori economici e stabilisce un sistema di cooperazione con le autorità di vigilanza designate dagli Stati membri. Per una sintesi sulle norme sulla sorveglianza del mercato si veda [qui](#). Per dettagli sull'attività della Commissione europea in materia di vigilanza del mercato si veda [qui](#). Il **13 novembre** scorso la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica che si concluderà il 4 febbraio 2026 per valutare una possibile revisione del regolamento.

La standardizzazione è uno strumento che l'industria utilizza per garantire prestazioni, sicurezza e interoperabilità dei prodotti. Il [regolamento](#) sulla **normazione europea** stabilisce le norme che disciplinano l'elaborazione e l'emissione di norme armonizzate a supporto delle politiche dell'UE. Dall'adozione di tale normativa nell'ottobre 2012, il contesto della normazione è cambiato significativamente. Nella [bussola per la competitività](#) e nella [strategia per il mercato unico](#) la Commissione europea ha annunciato la revisione del regolamento in quanto non soddisfa più le esigenze di mercato e delle politiche, in termini di tempestività e accesso alle norme (per maggiori dettagli si veda [qui](#)). La revisione si baserà sulla [valutazione](#) della Commissione europea e sulla [consultazione](#) delle parti interessate lanciata lo scorso 24 settembre e tuttora in corso (il termine di chiusura è il 17 dicembre 2025).

Nel quarto trimestre 2026 è prevista la presentazione di una proposta normativa per l'**equità digitale** (*Digital Fairness Act*) (vedi *infra*).

Il 19 novembre la Commissione europea dovrebbe inoltre presentare il **pacchetto di semplificazione** della legislazione **digitale** (c.d. "*Digital*

omnibus”) che include, tra l’altro, modifiche alla legge sull’intelligenza artificiale (AI Act) e al regolamento sulla protezione dei dati (GDPR, su cui si veda *infra*).

Secondo fonti stampa, sembrerebbe che le prime informazioni circa i contenuti del pacchetto abbiano suscitato preoccupazione sia da parte di alcuni gruppi del Parlamento europeo che di svariate associazioni per la tutela dei diritti fondamentali e digitali, soprattutto in merito ad alcune modifiche al regolamento gdpr che fornirebbero una serie di esenzioni lesive del diritto alla privacy e alla riservatezza.

## Diritti dei consumatori

La politica dei consumatori dell'UE mira a garantire il rispetto dei diritti dei cittadini in caso di problemi nell'acquisto di beni o servizi da altri Stati membri, rafforzando la fiducia e incoraggiando il commercio, anche *online*.

Per una panoramica completa si rinvia al [sito](#) della Commissione europea.

Per i diritti e i reclami dei consumatori si veda [qui](#). Si ricorda che sono attive una Rete dei [Centri Europei dei Consumatori - ECC Net](#) e [una rete di cooperazione per la tutela dei consumatori](#).

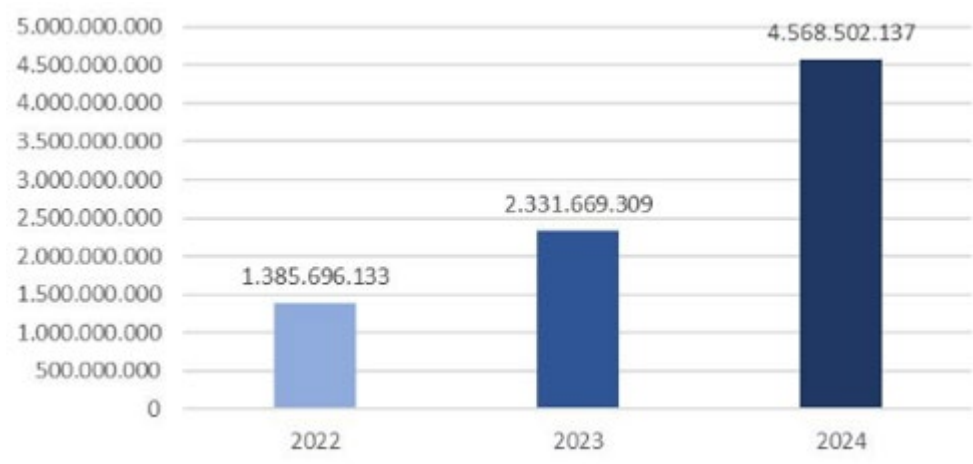
In base al [Quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori 2025<sup>1</sup>](#), pubblicato nel marzo 2025, sette consumatori su dieci ritengono che i loro diritti siano rispettati dai commercianti, mentre oltre sei su dieci (61%) hanno fiducia nelle organizzazioni pubbliche per la tutela dei loro diritti. La maggior parte dei consumatori dell'UE (68%) ha fiducia nella sicurezza dei prodotti che acquista.

Dai risultati emerge un quadro diverso per quanto riguarda i servizi digitali, in particolare il **commercio elettronico**. Il Quadro di valutazione richiama i dati Eurostat in base ai quali tra il 2020 e il 2024, la percentuale di adulti che ha acquistato qualcosa *online* negli ultimi tre mesi presi in considerazione è aumentata di oltre sette punti percentuali, passando dal 53,8% al 60,2%. Anche la percentuale di coloro che utilizzano *l'internet banking* è aumentata nello stesso periodo, passando dal 57,7% al 67,2%, mentre una percentuale crescente di europei vende beni o servizi tramite piattaforme *online* (il 22,7% lo ha fatto nel 2024). Negli ultimi anni si è registrato un forte aumento delle merci acquistate *online* e importate direttamente dai consumatori nell'UE. Sulla base dei dati di sorveglianza dell'UE, nel 2024 sono state **importate** nell'UE 4,6 miliardi di spedizioni di modesto valore (con un valore fino a 150 euro), pari a oltre **12 milioni** di piccoli articoli al giorno. Si tratta di quasi il doppio rispetto al numero registrato nel 2023 (2,4 miliardi) e di oltre il triplo rispetto al numero registrato nel 2022 (1,4 miliardi).

---

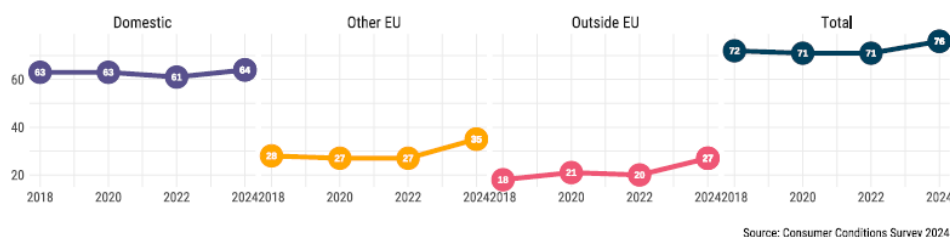
<sup>1</sup> Il Quadro di valutazione mira a monitorare il contesto dei consumatori nei 27 Stati membri dell'UE più Islanda e Norvegia. La sua principale fonte di dati è l'indagine sulle condizioni dei consumatori, un'indagine rappresentativa condotta nel novembre 2024 per conto della Commissione europea dalla società di ricerche di mercato [IPSOS](#).

Figura 1 – Numero di articoli di modesto valore importati nell'UE tra il 2022 e il 2024.



Fonte: [Commissione europea](#)

Figura 2: Percentuale di consumatori che hanno effettuato acquisti *online* negli ultimi dodici mesi per ubicazione del rivenditore/fornitore di servizi (UE27, 2018-2024, % adulti)



Fonte: [Commissione europea](#)

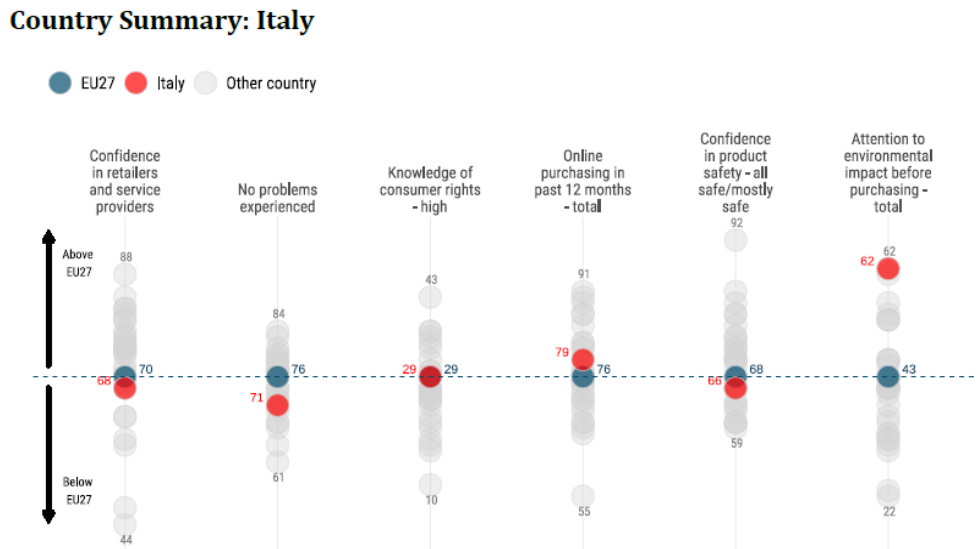
Dal quadro di valutazione emerge che, nonostante l'*e-commerce* stia diventando sempre più diffuso, i consumatori sono esposti a numerosi problemi. Gli acquirenti *online* hanno oltre il 60% di probabilità in più di riscontrare problemi con i propri acquisti rispetto a chi acquista *offline*: il 26% dei consumatori che ha effettuato acquisti *online* ha riscontrato un problema per il quale riteneva di avere un motivo legittimo di reclamo, rispetto al 16% dei consumatori *offline*. Il 93% degli acquirenti *online* ha espresso preoccupazione per la pubblicità mirata *online*, tra cui la raccolta di dati personali senza consenso (71%), la pubblicità eccessiva (67%) e l'inevitabile personalizzazione (63%). Il 45% dei consumatori ha subito truffe *online* nell'ultimo anno e molti hanno subito pratiche sleali, tra cui recensioni false (66%) e sconti ingannevoli (61%).

Inoltre, prosegue il Quadro di valutazione, in base ai dati Eurostat, nel 2023 più di un consumatore su dieci che ha dichiarato di aver effettuato acquisti *online* ha ricevuto il proprio acquisto in ritardo rispetto a quanto originariamente indicato, il

5% ha ricevuto prodotti errati o danneggiati, mentre quasi il 3% ha avuto problemi nel gestire un reclamo relativo a un acquisto *online*.

La figura sottostante riassume la situazione dell'Italia (cerchio rosso) confronto alla media UE27 (cerchio blu). Gli indicatori analizzati sono i seguenti: Fiducia; nessun problema riscontrato; conoscenza dei diritti dei consumatori; acquisti *online*; fiducia nella sicurezza dei prodotti; attenzione all'impatto ambientale.

Figura 3 – Situazione in Italia



Fonte: Commissione europea

### ***Commercio elettronico affidabile e sicuro: il pacchetto di strumenti della Commissione europea***

Nella [Comunicazione](#) “Un pacchetto completo di strumenti dell'UE per un **commercio elettronico sicuro e sostenibile**” del febbraio scorso, la Commissione europea sottolinea che nel 2024 il 91% di tutte le spedizioni del commercio elettronico, di valore fino a 150 euro equivalenti a **12 milioni di pacchi al giorno**, in entrata nell'UE proveniva dalla Cina e il loro volume è più che raddoppiato tra il 2023 e il 2024, passando da 1,9 miliardi a 4,17 miliardi di articoli.

Tale notevole aumento coincide con la crescita estremamente rapida di alcuni mercati *online*. Temu e Shein, in particolare, hanno registrato una crescita esponenziale nel mercato dell'UE, raggiungendo nel 2024 oltre 75 milioni di utenti nell'UE nell'arco di pochi mesi. Alimentata da una pubblicità *online* pervasiva, prezzi bassi e consegne ultrarapide, l'offerta di beni di modesto valore attraverso tali mercati *online* ha a sua volta generato una forte domanda. Il rapido aumento delle esportazioni spedite direttamente ai consumatori, prosegue la Commissione, comporta sfide significative che richiedono un'urgente attenzione, in particolare nei casi in cui i prodotti importati possono non essere conformi al diritto dell'UE.

Prodotti pericolosi, contraffatti o altrimenti non conformi comportano gravi rischi per la sicurezza e la salute dei consumatori, oltre ad incidere in maniera insostenibile sull'ambiente e ad alimentare la concorrenza sleale ai danni di imprese legittime. Secondo i [dati](#) dell'Eurobarometro, gli europei acquistano principalmente abiti, calzature, accessori, ma anche cosmetici e prodotti di bellezza online. Se tali prodotti non sono conformi alle norme dell'UE o alle leggi nazionali applicabili, possono verificarsi gravi conseguenze per la salute, ad esempio derivanti da sostanze nocive presenti nei giocattoli o cosmetici, dal livello di sostanze chimiche contenute in abiti o mobili, oppure da medicinali falsificati, droghe (sintetiche) illecite e nuove sostanze psicoattive.

La comunicazione della Commissione oltre gli strumenti di cui l'UE già dispone, propone nuove azioni comuni per affrontare le preoccupazioni derivanti dall'aumento di prodotti non sicuri, contraffatti o comunque non conformi o illeciti immessi sul mercato nell'UE:

- una **riforma doganale** che preveda tra l'altro la soppressione dell'esenzione dai dazi per i pacchi di basso valore (inferiore a 150 euro) e il rafforzamento delle capacità di controllo, ad esempio una migliore condivisione dei dati e una migliore valutazione dei rischi.

Per il pacchetto di riforma dei servizi doganali si rimanda al [Dossier](#) a cura del Senato e della Camera, pag. 20.

Sulla soppressione dell'esenzione dai dazi per i pacchi di basso valore il Consiglio "Ecofin" ha trovato un accordo lo scorso [13 novembre](#). La misura entrerà in vigore una volta che sarà operativo l'hub doganale dell'UE, la piattaforma centrale proposta dall'Unione europea per interagire con le autorità doganali e rafforzare i controlli, prevista per il 2028. L'hub è attualmente oggetto di negoziato tra il Consiglio e il Parlamento europeo nell'ambito della riforma del quadro doganale dell'UE. Data l'urgenza della situazione, il Consiglio si è impegnato a lavorare per trovare una soluzione semplice e temporanea per applicare i dazi doganali su tali merci il prima possibile nel 2026.

La Commissione invita i colegislatori che attualmente stanno esaminando la riforma, a valutare anche l'ipotesi una tassa di gestione non discriminatoria sugli articoli del commercio elettronico importati nell'UE direttamente dai consumatori, in modo da ridurre i costi dei controlli per verificare la conformità alle norme UE di miliardi di spedizioni;

- **controlli coordinati** tra le autorità doganali e quelle addette alla vigilanza del mercato sui prodotti importati e avvio di una prima indagine a tappeto ("*Safety sweep*") sulla sicurezza dei prodotti per raccogliere prove ai fini dell'analisi dei rischi e ad azioni complementari (sui *Safety sweep* si veda *infra*). In futuro i controlli verranno poi stabilmente inaspriti per taluni operatori, merci o flussi commerciali, individuati sulla base dell'analisi dei rischi;

- **tutela dei consumatori** sui mercati *online*, attraverso la verifica del rispetto del [regolamento](#) sui **servizi digitali** e altri strumenti quali il [regolamento generale](#) sulla **sicurezza dei prodotti** (vedi *infra*), il [regolamento](#) sulla **cooperazione** per la tutela dei consumatori e la rete per la protezione dei consumatori;
- l'utilizzo di **strumenti digitali**, che può contribuire a facilitare un controllo a tappeto del commercio elettronico;
- **campagne di sensibilizzazione** dedicate ai diritti dei consumatori, ai rischi e ai meccanismi di ricorso al fine di responsabilizzazione consumatori e commercianti.

### ***Il regolamento generale sulla sicurezza dei prodotti***

Il [regolamento generale sulla sicurezza dei prodotti](#) (GPSR) entrato in vigore il 13 dicembre 2024, mira a migliorare il funzionamento del mercato interno, garantendo un livello elevato di protezione dei consumatori. Stabilisce norme essenziali in materia di sicurezza dei prodotti di consumo immessi o messi a disposizione sul mercato. Si applica ai prodotti immessi o messi a disposizione sul mercato, siano essi nuovi, usati, riparati o ricondizionati, nella misura in cui non esistano disposizioni specifiche del diritto dell'Unione aventi lo stesso obiettivo che disciplinano la sicurezza dei prodotti in questione. Non si applica a categorie di prodotti quali, tra l'altro, medicinali per uso umano o veterinario; alimenti; mangimi; piante e animali vivi. In base al regolamento possono essere immessi sul mercato solo prodotti che rispondano a dei requisiti generali di sicurezza. A tale fine impone una serie di obblighi per gli operatori economici (produttori, rappresentanti autorizzati, importatori, distributori) inclusi quelli *online*. Istituisce un sistema di allerta rapida ("[Safety Gate](#)") gestito dalla Commissione europea che fornisce al pubblico un accesso gratuito e aperto alle informazioni notificate che riguardano prodotti che presentano un rischio grave per la salute e la sicurezza dei consumatori e consente lo scambio di informazioni sulle misure correttive relative ai prodotti pericolosi. La Rete per la sicurezza dei consumatori (*CPC network*) funge da piattaforma per il coordinamento e la cooperazione strutturati tra le autorità degli Stati membri e la Commissione al fine di migliorare la sicurezza dei prodotti nell'Unione. Le autorità di vigilanza del mercato degli Stati membri effettuano simultaneamente azioni di controllo coordinate ("indagini a tappeto" o "*Safety sweep*") su determinati prodotti o categorie di prodotti allo scopo di verificare la conformità con i requisiti di sicurezza. Il regolamento disciplina anche i casi di richiamo dei prodotti nonché norme in materia di cooperazione internazionale (per ulteriori dettagli si veda [qui](#)).

La Commissione ha sviluppato uno strumento informatico di vigilanza del mercato per supportare gli ispettori delle autorità di vigilanza del mercato. Il primo

componente dello strumento è un *WebCrawler* che integra funzionalità basate sull'intelligenza artificiale, che analizza le pagine dei negozi *online* al fine di identificare i prodotti venduti *online* non conformi alla legislazione UE sui prodotti. L'altro componente dello strumento è un sistema che analizza la documentazione dei prodotti per identificare potenziali non conformità formali alla legislazione UE.

Il [18 luglio](#) scorso la Commissione europea ha presentato i [risultati](#) della prima indagine sui prodotti immessi nel mercato interno dall'entrata in vigore del regolamento.

Si è concentrata sui prodotti per l'infanzia, con oltre 1.700 articoli controllati tra il 1° aprile e il 15 maggio 2025, compresi articoli provenienti da piattaforme che sono già state oggetto di critiche, come AliExpress, Amazon, Shein e Temu

Secondo i risultati, le piattaforme di vendita *online* soddisfano i requisiti di base ("il 95% di esse identifica correttamente i prodotti, ad esempio tramite immagini o codici a barre"), ma non forniscono ancora ai consumatori informazioni sufficienti sull'origine o sulla fabbricazione dei prodotti. Solo il 53% delle piattaforme ha registrato un punto di contatto con le autorità di vigilanza competenti o si è registrato sul portale *Safety Gate*.

Molti dei prodotti presi di mira dagli ordini di prelievo vengono poi ritrovati anche su altre piattaforme, senza alcuna indicazione sulla loro pericolosità.

Secondo un rapporto dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), pubblicato a novembre, le dogane dell'UE hanno impedito l'ingresso nel mercato unico di merci contraffatte e potenzialmente pericolose per un valore di quasi **3,4 miliardi di euro** nel **2023**.

### **Indagini in corso**

Lo scorso febbraio la rete CPC e la Commissione europea hanno avviato un'indagine congiunta contro la piattaforma Shein per aver violato la direttiva sulle clausole contrattuali abusive, la direttiva sull'indicazione dei prezzi, la direttiva sulle pratiche commerciali sleali e la direttiva sui diritti dei consumatori. Inoltre, il 5 giugno, l'Organizzazione europea dei consumatori ([BEUC](#)) ha annunciato di aver presentato un reclamo alla Commissione europea e alla rete CPC contro la piattaforma Shein, accusata di utilizzare interfacce ingannevoli ("*dark pattern*"). Il BEUC ha chiesto alla Commissione di obbligare Shein a modificare le sue pratiche, definite sleali secondo la legge europea, e di dimostrare l'autenticità e la veridicità dei numerosi messaggi promozionali e di "bassa scorta" mostrati ai consumatori.

Nel novembre 2024 era stata avviata un'indagine anche contro Temu, accusata di aver violato il diritto europeo dei consumatori in vari modi – falsi sconti, vendite forzate, informazioni mancanti e fuorvianti – compromettendo i diritti dei consumatori.

## ***La legge sull'equità digitale***

Il 17 luglio la Commissione europea ha lanciato una [consultazione pubblica](#) e un invito a presentare contributi sulla prossima proposta per una **legge sull'equità digitale** in grado di rafforzare la tutela dei consumatori, garantendo al contempo parità di condizioni e semplificando le norme per le imprese nell'UE.

La consultazione, conclusasi il 24 ottobre, si basa sui risultati della **verifica dell'adeguatezza** ([Digital Fairness Fitness Check](#)) condotta dalla Commissione europea su tre direttive che costituiscono il nucleo del quadro normativo in materia di protezione dei consumatori applicabile alla maggior parte dei commercianti e dei settori a contatto con i consumatori nell'UE:

- [direttiva 2005/29/CE](#) sulle **pratiche commerciali sleali** (direttiva “UCPD”);
- [direttiva 2011/83/UE](#) sui **diritti dei consumatori** (direttiva “CRD”);
- [direttiva 93/13/CEE](#) sulle **clausole contrattuali abusive** (direttiva “UCTD”)

Dai [risultati](#) della verifica di adeguatezza, pubblicati lo scorso anno, emerge che le direttive in esame hanno fornito il **minimo necessario** in termini di certezza normativa e fiducia dei consumatori per sostenere lo sviluppo di un mercato diversificato di prodotti e servizi digitali destinati ai consumatori nell'UE. Allo stesso tempo le direttive hanno raggiunto **solo in parte** gli obiettivi prefissati (garantire un elevato livello di protezione dei consumatori e un migliore funzionamento del mercato interno attraverso l'armonizzazione delle norme nell'ambiente digitale).

La verifica dell'adeguatezza evidenzia la crescente prevalenza di **problemi complessi** che i consumatori incontrano nell'**ambiente digitale**, tra cui interfacce e funzionalità **ingannevoli** o che creano **dipendenza**, pratiche **personalizzate** che sfruttano le vulnerabilità, difficoltà nella cancellazione e nel rinnovo degli **abbonamenti digitali**, accettazione forzata di **clausole contrattuali abusive** e sfide associate al commercio sui **social media**. Persistono gli stessi problemi di squilibrio di potere tra consumatori e commercianti che hanno portato l'UE ad agire in passato, ora amplificati dalla maggiore portata, velocità ed efficacia delle soluzioni digitali per raggiungere i consumatori. I consumatori non si comportano online allo stesso modo in cui si comportano offline. Nel contesto *online*, sono meno propensi a prestare attenzione, a leggere attentamente i termini contrattuali o a elaborare tutte le informazioni che vengono loro mostrate in ogni fase delle loro decisioni transazionali. I commercianti sono in grado di utilizzare tattiche di persuasione commerciale *online* più efficaci che mai. Gli sviluppi tecnologici e le conoscenze acquisite grazie al monitoraggio del comportamento dei consumatori stanno rendendo i prodotti digitali, i servizi

e i modelli di business rivolti ai consumatori sempre più complessi, sia per gli operatori di mercato che per le autorità.

Una stima prudente quantifica il danno finanziario subito dai consumatori a seguito dei problemi riscontrati nell'ambiente digitale in **7,9 miliardi di euro** all'anno, con i livelli più elevati di danno tra i gruppi di età più giovani. Allo stesso tempo, nella misura in cui i costi possono essere quantificati e attribuiti, l'onere normativo per le imprese è modesto e le direttive non prevedono alcun obbligo di rendicontazione. I costi complessivi stimati di adeguamento e amministrativi associati alla conformità alle direttive in tutta l'UE ammontano a circa 511-737,3 milioni di euro all'anno. Solo il 10-18 % degli operatori commerciali, comprese le PMI, dichiara costi elevati relativi alle diverse attività di conformità, mentre la maggioranza deve sostenere costi bassi o nulli.

Inoltre, l'efficacia delle tre direttive è compromessa da **meccanismi di applicazione inefficaci**, nonostante le nuove possibilità di ricorso collettivo e il continuo miglioramento del coordinamento transfrontaliero dell'applicazione delle norme da parte delle autorità pubbliche nell'ambito della [rete di cooperazione per la tutela dei consumatori](#) (CPC).

La rete è disciplinata dal [regolamento](#) sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (regolamento "CPC"). Il regolamento, modificato di recente, stabilisce un quadro di cooperazione per consentire alle autorità nazionali di tutti i paesi dello Spazio economico europeo di affrontare congiuntamente le violazioni delle norme a tutela dei consumatori. La rete riunisce le autorità nazionali preposte all'applicazione delle norme, con il coordinamento della Commissione europea. Le autorità nazionali dispongono di forti poteri per contrastare le pratiche illecite e individuare gli operatori disonesti (per maggiori dettagli si veda [qui](#)).

Inoltre, **non vi è sufficiente certezza giuridica** circa l'applicazione delle norme generali esistenti basate su principi alle complesse pratiche online. In assenza di un intervento dell'UE, sussiste il rischio di una **frammentazione normativa** in settori specifici a causa delle divergenze tra le leggi e le interpretazioni nazionali. Norme fondamentali come i regolamenti sui servizi digitali, sui mercati digitali e sull'Intelligenza artificiale (DSA, DMA e l'AI Act, su cui si veda *infra*), hanno indubbiamente implicazioni per la protezione dei consumatori. Tuttavia, essi non sono destinati ad affrontare tutte le pratiche commerciali problematiche e si concentrano su tipi specifici di operatori commerciali (ad esempio le piattaforme *online*), modelli di *business* e tecnologie (ad esempio i sistemi di intelligenza artificiale). Si è inoltre registrato un aumento della complessità nell'applicazione delle norme di tutela dei consumatori nel settore digitale in combinazione con altre normative digitali. Attualmente, il livello di protezione dei consumatori può variare a seconda dello Stato membro in cui risiedono i consumatori, dell'ubicazione del commerciante, del modello di *business* o delle categorie

di dati personali o delle tecnologie sottostanti utilizzate nei loro prodotti o servizi.

### ***Il regolamento sui servizi digitali e il regolamento sui mercati digitali***

Il regolamento [servizi digitali](#) (DSA) e il regolamento sui [mercati digitali](#) (DMA) mirano a garantire un internet più sicuro ed equo i tuoi diritti fondamentali *online*, salvaguardando la *privacy* e la libertà di scelta nel mondo digitale (si veda [qui](#)).

Il DSA impone limiti e obblighi a **servizi digitali** (intermediari e piattaforme quali negozi *online*, *social network*, piattaforme per la condivisione di contenuti, *app store* e piattaforme *online* per viaggi e alloggi). Le regole variano a seconda del ruolo, delle dimensioni e dell'impatto, con norme specifiche che si applicano a piattaforme e motori di ricerca di grandi dimensioni, che raggiungono più del 10 % dei consumatori europei. Per le microimprese e le PMI si stabiliscono obblighi diversi, proporzionati alla loro capacità e alle loro dimensioni. Si mira a tutelare i [consumatori](#) stabilendo norme chiare per le attività *online*. Tra le misure a tutela dei consumatori vi è il divieto dei *dark pattern*, le tattiche manipolative che influenzano la scelta dei consumatori. Alla Commissione sono attribuiti **poteri** esclusivi per vigilare sul rispetto degli obblighi delle piattaforme e dei motori di ricerca di grandi dimensioni. Il monitoraggio sarà effettuato a livello europeo, in collaborazione con gli Stati membri (per un'analisi approfondita del DSA si veda il [Dossier](#) a cura del Senato e della Camera).

Il DMA mira a garantire la competitività e l'equità definendo regole chiare per le grandi piattaforme e per garantire che nessuna di queste agisca da "guardiano" (*gatekeeper*, ovvero un soggetto privato che detta le regole nei mercati digitali). Vengono stabiliti obblighi e divieti specifici ed alla Commissione vengono attribuiti poteri di indagine, controllo e attuazione, inclusa la possibilità di comminare sanzioni, aprire un'indagine di mercato o, se necessario, imporre misure correttive, comportamentali o strutturali. Il DMA conferisce ai consumatori il controllo sulle proprie informazioni personali e una maggiore trasparenza sulle modalità di utilizzo dei loro dati da parte delle piattaforme. Gli utenti potranno disinstallare le app preinstallate e modificare le impostazioni predefinite, consentendo loro di adattare i propri dispositivi alle proprie preferenze ed evitare di essere bloccati in specifici *gatekeeper*. Inoltre, nella scelta di prodotti o servizi usufruiranno di risultati di ricerca imparziali.

Lo scorso 9 ottobre la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica (aperta fino al 4 dicembre prossimo) finalizzata alla redazione di linee guida che stabiliscano l'interazione tra il DMA e il regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), con l'obiettivo di semplificarne il coordinamento.

## ***Il Piano d'azione per il continente dell'IA***

Il 9 aprile 2025 la Commissione europea ha pubblicato la [Comunicazione](#) “**Piano d'azione per il continente dell'IA**”, che esprime l'ambizione di delineare un insieme di azioni atte a permettere all'Europa di diventare *leader* nel settore dell'intelligenza artificiale tramite investimenti continuati nelle infrastrutture, anche relative alla potenza di calcolo ed alle reti. Per assistere i fornitori, la Commissione europea ha pubblicato un [Codice di buone pratiche per l'IA generica](#). Questa pubblicazione fornisce le prime linee guida complete e dettagliate su come garantire la trasparenza e la sicurezza dei modelli di IA generica all'avanguardia. È integrato da [orientamenti](#) della Commissione sui concetti chiave relativi ai modelli di IA per finalità generali. La Commissione ha sottolineato che il Codice è uno strumento volontario adeguato affinché i fornitori di modelli di IA dimostrino la conformità alla [legge sull'IA](#).

Per dettagli sul Piano d'azione e sulla transizione digitale si veda il [Dossier](#) di luglio 2025 a cura del Senato e della Camera. Per dettagli sulla legge sull'IA si veda il [Dossier](#) del febbraio 2025 a cura del Senato e della Camera, pag. 27.

Come [sottolineato](#) dal Commissario McGrath nel suo intervento alla [Global Privacy Agency](#)<sup>2</sup> lo scorso settembre, gli approcci innovativi all'IA riguardano anche i consumatori e gli utenti in quanto titolari di diritti fondamentali.

Si sta già assistendo a un uso comune dell'IA e dei sistemi automatizzati per il *credit scoring* e la valutazione del merito creditizio. Sebbene questi strumenti possano migliorare l'accesso e l'efficienza, sollevano anche questioni relative alla parzialità, alla trasparenza e alla comprensione da parte dei consumatori.

Per mitigare questo problema, le nuove normative UE stanno iniziando ad affrontare tali preoccupazioni. Tra queste vi è la [direttiva sul credito al consumo](#). Tale direttiva richiede trasparenza quando le offerte personalizzate si basano sul trattamento automatizzato dei dati e introduce anche requisiti di supervisione umana quando i sistemi automatizzati vengono utilizzati nelle valutazioni del merito creditizio (per una sintesi della direttiva si veda [qui](#)).

### ***Il regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR)***

Il regolamento, adottato nel 2016, protegge le persone quando i loro dati sono trattati dal settore privato e dalla maggior parte del settore pubblico.

Esso prevede, tra l'altro:

---

<sup>2</sup> Si tratta di un forum globale che riunisce i r principale forum globale per le autorità competenti in materia di protezione dei dati e privacy.

un migliore accesso ai propri dati, compresa la fornitura di maggiori informazioni su come i dati vengono trattati e la garanzia che tali informazioni siano chiare e comprensibili;

- un diritto alla **portabilità dei dati**, che agevola la trasmissione dei dati personali tra prestatori di servizi;
- un più chiaro **diritto alla cancellazione (diritto all'oblio)**. Quando un soggetto non vuole più che i suoi dati siano trattati e non vi è alcuna ragione legittima per conservarli, i dati saranno cancellati;
- il diritto di sapere se i propri dati personali sono stati **violati**. Le aziende e le organizzazioni sono aziende a informare l'autorità di controllo competente in materia di protezione dei dati e, in caso di violazione dei dati gravi, anche gli interessati.

Il regolamento prevede inoltre regole per le imprese, che comprendono l'obbligo di designare una persona responsabile della protezione dei dati e l'utilizzo di tecniche rispettose della privacy. Per una sintesi si veda [qui](#).

Il Commissario McGrath nel richiamato intervento alla Global Privacy Agency ha sottolineato che il regolamento GDPR e la legge sull'IA si rafforzano a vicenda. Il primo si applica pienamente a qualsiasi sistema e modello di IA e a qualsiasi sistema algoritmico, oltre ai sistemi e modelli per i quali la legge sull'IA prevede norme specifiche.

Entrambi i regimi giuridici affrontano le sfide poste dalle tecnologie emergenti di IA. La legge sull'IA impone determinati requisiti ai sistemi di IA ad alto rischio, ad esempio in materia di trasparenza, sicurezza informatica, accuratezza dei dati, imparzialità e controllo umano. Essa impone inoltre determinati requisiti ai modelli di IA per uso generico e requisiti più severi a quelli più potenti. Analogamente, il regolamento generale sulla protezione dei dati dell'UE, con il suo approccio tecnologicamente neutro, stabilisce principi e norme che rimangono applicabili e sono adattabili alle tecnologie di IA emergenti.

Il Commissario ha organizzato uno scambio di opinioni con un ampio gruppo di parti interessate sull'applicazione del GDPR. Il parere delle parti interessate è stato concorde nel ritenere il regolamento adeguato allo scopo. Alcuni rappresentanti del settore hanno suggerito misure mirate per migliorare la chiarezza di alcuni concetti o semplificare gli obblighi per i responsabili del trattamento dei dati.

In generale, le parti interessate hanno condiviso l'opinione che siano necessarie un'applicazione e un'attuazione coerenti e armonizzate, che siano necessari orientamenti più pratici e che debba essere aumentato il coinvolgimento delle parti interessate da parte delle autorità di protezione dei dati e del [Comitato europeo per la protezione dei dati](#). Ancora una volta, ha

proseguito il Commissario, “l'importanza di tali autorità rimane al centro di un'attuazione e di un'applicazione efficaci”.

Il [17 novembre](#) il Consiglio dell'UE ha approvato in via definitiva un regolamento che definisce norme procedurali aggiuntive relative all'applicazione del regolamento GDPR. Tali norme semplificheranno e miglioreranno la cooperazione tra le autorità nazionali per la protezione dei dati nei casi transfrontalieri. Semplificheranno le procedure amministrative relative, ad esempio, ai diritti dei reclamanti o alla ricevibilità dei casi, rendendo in tal modo più efficiente l'applicazione del GDPR. Il regolamento entrerà in vigore 20 giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Diventerà applicabile 15 mesi dopo la sua entrata in vigore. (per dettagli procedurali si veda [qui](#)).

### ***La direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi***

L'UE ha adottato anche un quadro normativo che adatta le norme sulla responsabilità civile all'era digitale.

La [direttiva \(UE\) 2024/2853](#), stabilisce norme comuni relative alla responsabilità degli operatori economici per i danni causati alle persone fisiche da prodotti difettosi e alla riparazione di tali danni. Entrata in vigore nel 2024, si applicherà ai prodotti immessi sul mercato o messi in servizio dopo il 9 dicembre 2026 ed estende la definizione di "prodotto" ai *file* di produzione digitale e al *software*. Anche le piattaforme *online* possono essere ritenute responsabili per un prodotto difettoso venduto sulla loro piattaforma, proprio come qualsiasi altro operatore economico che agisca come tale. L'atto giuridico disciplina il diritto alla compensazione, la nozione di “difetto”, la responsabilità degli operatori economici, la divulgazione di prove, l'onere della prova, il diritto di ricorso e i termini. Il termine per il recepimento scade il 9 dicembre 2026.

### ***Proposta di modifica della direttiva in materia di risoluzione alternativa delle controversie***

Il [17 novembre](#) il Consiglio dell'UE ha approvato in via definitiva la [proposta](#) di direttiva che aggiorna, semplifica e rafforza l'attuale quadro per la risoluzione alternativa delle controversie (alternative dispute resolution – ADR). L'ADR fa riferimento ai metodi di risoluzione delle controversie tra consumatori e professionisti al di fuori del tribunale, generalmente con l'aiuto di un terzo neutrale. Le modifiche introdotte mirano a rendere l'ADR un'opzione più accessibile e più attraente per la risoluzione delle controversie derivanti da accordi contrattuali, comprese le questioni relative agli obblighi precontrattuali. Ciò renderà il quadro ADR adatto ai mercati digitali, e semplificherà le procedure ADR a vantaggio di tutti gli attori coinvolti.

Il testo approvato dal Consiglio, frutto dei negoziati interistituzionali, deve ora essere approvato del Parlamento europeo. Una volta adottata, la direttiva entrerà in vigore 20 giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Sul tema delle risoluzioni delle controversie si veda [qui](#).

### ***L'agenda dei consumatori 2025-2030***

L'agenda per i consumatori 2020-2025 si è concentrata sul rafforzamento dei consumatori nelle transizioni verde e digitale, contrastando le pratiche online sleali.

Nel suo [programma di lavoro per il 2025](#), la Commissione ha annunciato un'agenda per i consumatori per il periodo 2025-2030, che include "un piano d'azione per i consumatori nel mercato unico" e si concentrerà sul rafforzamento dell'applicazione e della protezione *online*, sulla promozione del consumo sostenibile, sul sostegno ai consumatori vulnerabili, sul miglioramento della governance e della cooperazione e sulla riduzione degli oneri amministrativi. L'adozione dell'agenda per i consumatori 2025-2030 è attualmente prevista per il 19 novembre 2025.

Per raccogliere opinioni, la Commissione ha avviato una [consultazione](#) pubblica il 19 maggio 2025, che si è conclusa il 31 agosto 2025.

## GIUSTIZIA

### Lotta alla corruzione

Il 5 maggio 2023 la Commissione europea ha presentato una [proposta di direttiva](#) volta ad aggiornare il **quadro giuridico dell'UE in materia di lotta contro la corruzione**. Lo scopo dell'iniziativa è vincolare gli Stati membri all'adozione di norme di armonizzazione minima delle **fattispecie di reato riconducibili alla corruzione** e delle relative sanzioni, nonché di **misure per la prevenzione** del fenomeno corruttivo e di strumenti per rafforzare la cooperazione nelle relative attività di contrasto.

In particolare, la proposta obbliga gli Stati membri ad adottare misure necessarie affinché siano punibili come reati le condotte seguenti, se intenzionali:

- corruzione nel settore pubblico e privato;
- appropriazione indebita;
- traffico di influenze illecite;
- abuso d'ufficio;
- intralcio alla giustizia;
- arricchimento mediante il reato di corruzione.

Sulla proposta il Consiglio ha raggiunto un **orientamento generale** che costituisce la base per i negoziati interistituzionali con il Parlamento europeo, ancora in corso. Modificando la precedente impostazione, in tale orientamento si è resa meramente **facoltativa** la **criminalizzazione dell'abuso d'ufficio** da parte degli Stati membri. In particolare, nella nuova formulazione l'art. 11 stabilisce che: "Gli Stati membri possono prendere le misure necessarie affinché l'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione delle leggi, da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo, sia punibile come reato, se intenzionale".

Secondo fonti informali, a margine dei lavori del Consiglio "Giustizia e Affari interni" del 13 ottobre scorso, si sarebbe tenuto un incontro bilaterale tra il Ministro della Giustizia, Carlo Nordio, il Ministro della Giustizia danese e il Commissario McGrath. Durante l'incontro, il Ministro Nordio avrebbe espresso apertura verso una formulazione dell'art. 11 che, come previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), imponga agli Stati membri esclusivamente di prendere in considerazione la necessità di criminalizzare la condotta e di vagliare altre soluzioni, purché non contemplino la reintroduzione in Italia dell'abrogata fattispecie di abuso d'ufficio (vd. *supra*).

Si ricorda che sulla proposta di direttiva, il 26 luglio 2023, l'Assemblea della Camera dei deputati ha confermato il [parere motivato](#) adottato il 19 luglio 2023 dalla XIV Commissione (Politiche dell'UE) con il quale è stato contestato il **mancato rispetto del principio di sussidiarietà**. Il parere motivato, adottato in

esito alla apposita procedura per la verifica di sussidiarietà di cui al Protocollo n. 2 allegato al TUE e al TFUE, ritiene che:

- l'**estensione della disciplina**, tale da coprire, tra l'altro, la definizione delle fattispecie di reato, delle pene principali e accessorie, delle attenuanti e aggravanti, della responsabilità delle persone giuridiche, e della prescrizione, unitamente al grado di dettaglio impiegato nelle singole disposizioni, suscita forti dubbi per quanto riguarda la **coerenza alla base giuridica** individuata dalla Commissione europea (l'articolo 83 TFUE, che legittima le Istituzioni europee alla previsione di sole **norme minime**, relative alla definizione dei reati e delle sanzioni);
- appare **difficilmente giustificabile la sovrapposizione tra fenomenologie criminali radicalmente dissimili** che potrebbe alimentare il rischio di realizzare squilibri non trascurabili in termini di proporzionalità del sistema, considerato che la Convenzione UNCAC, che impone la penalizzazione di un insieme determinato di fattispecie criminali, prevede un'incriminazione meramente facoltativa per quanto riguarda l'**abuso d'ufficio**, la **corruzione nel settore privato** e l'**arricchimento illecito**, nonché altre fattispecie disciplinate dalla proposta;
- nella quasi totalità degli Stati dell'UE sono già esaurientemente contemplate le incriminazioni di cui si propone l'introduzione ed appare fisiologico, se non necessario, che in talune circostanze un determinato fenomeno criminale presenti **specificità** quanto alla sua definizione penalistica nell'ambito dei **singoli ordinamenti nazionali**, considerate le inevitabili peculiarità di contesto e di cornice giuridico-costituzionale dei singoli Stati membri;
- l'asserito **carattere transnazionale** del fenomeno criminale oggetto della disciplina **non appare interamente dimostrato** quanto meno con particolare riferimento ad alcune fattispecie definite nella proposta, segnatamente il reato di intralcio alla giustizia e quello di **abuso di ufficio**;
- la **disciplina della prescrizione**, che per diversi reati prevede l'allungamento significativo dei termini di prescrizione, potrebbe determinare ulteriori **squilibri di sistema**;
- con riferimento al **regime delle pene accessorie**, ed in particolare alla sanzione dell'impedimento alla candidatura della persona perseguita per reati di corruzione, appare non privo di fondamento l'argomento in base al quale potrebbe risultare **non conforme al principio di attribuzione** (ed in ogni caso al principio di sussidiarietà) l'opzione della Commissione europea di estendere l'esercizio della competenza legislativa dell'UE in diritto penale fino a incidere sulle disposizioni che regolano lo svolgimento del processo democratico nelle elezioni nazionali.

La proposta è stata esaminata anche dalla 4a Commissione (Politiche dell'Unione europea) del Senato che il 22 novembre 2023 ha approvato una risoluzione (DOC XVIII-bis n. 12) esprimendosi in senso favorevole circa il

rispetto del principio di sussidiarietà ma sollevando criticità in merito al principio di proporzionalità. (Sui seguiti del Governo alla risoluzione si veda [qui](#))

Si segnala che nel [programma](#) di lavoro della Commissione europea per il 2026, presentato il 21 ottobre 2025, si preannunciano le seguenti iniziative in materia di lotta alla corruzione:

- l'adozione di una **Strategia anticorruzione** (carattere non legislativo, quarto trimestre 2026);
- la revisione dell'**architettura antifrode** (carattere legislativo e non legislativo, quarto trimestre 2026).

### **La proposta relativa ad una cooperazione rafforzata per combattere la frode fiscale**

La Commissione europea ha presentato, il 12 novembre 2025, una [proposta](#) di regolamento volta a affrontare il problema delle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria e a rafforzare la cooperazione tra la **Procura europea** (*European Prosecutor Office* - [EPPO](#)), l'**Ufficio europeo per la lotta antifrode** (*European Anti-Fraud Office* - [OLAF](#)) e gli **Stati membri**.

L'iniziativa mira, in particolare, ad assicurare maggiore coerenza tra il [regolamento EPPO](#), il [regolamento OLAF](#) e il [regolamento](#) (UE) n. 904/2010 sulla **cooperazione amministrativa** e sulla **lotta contro la frode** in materia di **IVA**, che disciplina le modalità attraverso cui le autorità competenti degli Stati membri collaborano e si scambiano informazioni pertinenti per accertare correttamente l'IVA, verificarne la corretta applicazione – in particolare sulle transazioni intracomunitarie – e contrastare tentativi di frode al meccanismo dell'IVA.

Merita al riguardo ricordare che la **Procura europea** (EPPO) costituisce la **procura indipendente dell'UE**, preposta alla tutela del bilancio dell'UE e all'esercizio dell'azione penale per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

Essa svolge **attività di indagine**, esercita l'**azione penale** e agisce come **pubblico ministero** dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri partecipanti.

Rientrano nel suo ambito di competenza i reati individuati dalla [direttiva](#) (UE) 2017/1371 (c.d. "**direttiva PIF**") tra cui le frodi transfrontaliere in materia di IVA con un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro, le frodi relative alla spesa e in materia doganale, la corruzione che lede o rischia di ledere gli interessi finanziari dell'UE, l'appropriazione indebita di fondi o beni dell'UE da parte di funzionari pubblici, il riciclaggio di denaro e ogni altro reato indissolubilmente legato alle categorie precedenti. L'EPPO è inoltre competente per i **reati associativi** commessi al fine di perpetrare tali condotte.

L'OLAF, a sua volta, conduce **indagini** relative alle frodi ai danni del bilancio dell'Unione, ai casi di corruzione e ai gravi inadempimenti degli obblighi professionali all'interno delle istituzioni europee, oltre a contribuire alla definizione della politica antifrode della Commissione europea. Le sue attività riguardano tutte le principali aree di spesa dell'UE, taluni elementi delle entrate — in particolare i dazi doganali — e i sospetti di gravi irregolarità da parte del personale delle istituzioni dell'Unione.

L'attuale quadro giuridico consente agli Stati membri di accedere alle informazioni in materia di IVA a livello europeo esclusivamente attraverso le rispettive **amministrazioni fiscali**.

Ne consegue che EPPO e OLAF, per l'esercizio dei propri mandati, sono tenuti a cooperare bilateralmente con le autorità fiscali nazionali. In presenza di frodi su scala europea, essi possono pertanto rivolgersi soltanto a un singolo Stato membro per ottenere le informazioni relative all'identificazione IVA dei contribuenti coinvolti e alle operazioni oggetto di indagine.

La proposta di regolamento presentata dalla Commissione intende quindi superare tali limiti mediante una modifica mirata, volta a garantire all'EPPO e all'OLAF una **comunicazione diretta e semplificata con Eurofisc** - un network di cooperazione amministrativa in ambito IVA mirato che funziona come meccanismo di allerta precoce rispetto a casi di frodi in settori specifici – e un **accesso specifico, diretto e centralizzato** alle informazioni pertinenti in materia di IVA, in relazione ai rispettivi mandati.

L'obiettivo è quindi rafforzare la capacità delle due autorità europee di coordinare le indagini transfrontaliere e di condividere tempestivamente informazioni rilevanti.

### **La cooperazione fra Europol ed Eurojust**

Tra le competenze del Commissario McGrath rientra anche il rafforzamento della cooperazione tra **Europol**, l'Agenzia dell'UE per la cooperazione nell'attività di contrasto, ed **Eurojust**, l'Agenzia dell'UE per la cooperazione giudiziaria penale.

#### **Europol**

Europol, con sede a L'Aja (Paesi Bassi), ha attualmente come base giuridica il [regolamento n. 2016/794](#), da ultimo modificato con il [regolamento \(UE\) 2022/991](#). Suo principale compito è assistere le autorità degli Stati membri coinvolte nel contrasto al crimine, fornendo una **piattaforma per lo scambio e l'analisi di informazioni** su una serie di attività criminali gravi e a carattere transnazionale.

Il raggio di azione dell'Agenzia, previsto dall'articolo 88, paragrafo, 1, del Trattato sul funzionamento dell'Ue (Tfue), comprende la prevenzione e la lotta contro la **criminalità grave che interessa due o più Stati membri**, il

## **terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione.**

In particolare, il quadro giuridico citato specifica le **tipologie di reato** di competenza dell'Agenzia, che sono: terrorismo; criminalità organizzata; traffico di stupefacenti; attività di riciclaggio del denaro; criminalità nel settore delle materie nucleari e radioattive; organizzazione del traffico di migranti; tratta di esseri umani; criminalità connessa al traffico di veicoli rubati; omicidio volontario e lesioni personali gravi; traffico illecito di organi e tessuti umani; rapimento, sequestro e presa di ostaggi; razzismo e xenofobia; rapina e furto aggravato; traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte; truffe e frodi; reati contro gli interessi finanziari dell'Unione; abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato finanziario; racket ed estorsioni; contraffazione e pirateria; falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi; falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento; criminalità informatica; corruzione; traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi; traffico illecito di specie animali protette; traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette; criminalità ambientale, compreso l'inquinamento provocato dalle navi; traffico illecito di sostanze ormonali e di altri fattori di crescita; abuso e sfruttamento sessuale, compresi materiale pedopornografico e adescamento di minori per scopi sessuali; genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

In relazione a queste fattispecie, l'Agenzia funge da:

- 1) centro di **sostegno** per le operazioni di contrasto;
- 2) centro di **informazioni** sulle attività criminali;
- 3) centro di **competenze** in tema di **applicazione della legge**.

Oltre alla raccolta, conservazione, trattamento, analisi e scambio di informazioni, l'Agenzia può sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri svolgendo attività di **coordinamento, organizzazione** e svolgimento di **indagini e azioni operative comuni**. Tuttavia, Europol non applica misure coercitive nello svolgimento dei suoi compiti, trattandosi di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali (per approfondimenti in merito ai compiti dell'Agenzia, si rimanda al [dossier](#) predisposto in occasione della 17<sup>a</sup> riunione del Gruppo di controllo parlamentare su Europol a cura del Servizio RUE della Camera e del Servizio Studi del Senato).

### **Eurojust**

Eurojust, con sede operativa nei Paesi Bassi, a L'Aja, è stata istituita dal [regolamento \(UE\) 2018/1727](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018<sup>3</sup>, da ultimo modificato con il [regolamento \(UE\) 2023/2131](#),

---

<sup>3</sup> Con la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002, era stata inizialmente istituita l'unità Eurojust. Il quadro giuridico di Eurojust era stato poi modificato con le decisioni 2003/659/GAI e 2009/426/GAI del Consiglio. Vd. anche il [testo consolidato](#) del [regolamento \(UE\) 2018/1727](#).

con l'obiettivo di stimolare e migliorare il coordinamento e la cooperazione fra le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri, in particolare in relazione alle **forme gravi di criminalità organizzata**.

L'**articolo 85** del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE) ha posto le basi per un significativo ampliamento dei compiti dell'organismo, prevedendo che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante **regolamenti** secondo la procedura ordinaria, determinino **la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Eurojust**; compiti che possono implicare la titolarità di **poteri vincolanti in ordine all'avvio e al coordinamento** di indagini e azioni penali e alla **risoluzione di conflitti di competenza**.

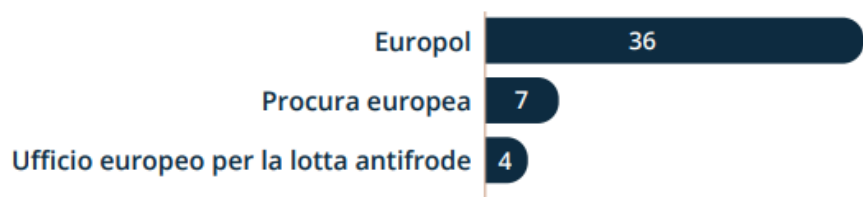
Il Trattato demanda inoltre a tali regolamenti anche la fissazione delle modalità per **associare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust**.

In via generale, compito di Eurojust è sostenere e potenziare il coordinamento e la **cooperazione** fra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro le forme gravi di criminalità, qualora tali forme di criminalità interessino **due o più Stati membri** o richiedano un'**azione penale su basi comuni**, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri, da Europol, dalla Procura europea (EPPO) e dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

### ***La cooperazione tra le Agenzie nella Relazione annuale di Eurojust 2024***

Secondo la [relazione](#) annuale sull'attività di Eurojust per il 2024, nel corso del 2024 Eurojust ha continuato a collaborare strettamente con le agenzie europee per la giustizia e gli affari interni (GAI), contribuendo con le proprie competenze giudiziarie alla **lotta congiunta contro i reati transfrontalieri**.

Come emerge dal grafico riportato sotto (Fonte: [Eurojust](#)), nel 2024, oltre ai casi in corso, l'Agenzia ha gestito un numero significativo di nuovi casi transfrontalieri con Europol e un numero minore con l'EPPO e l'OLAF.



■ Nuovi casi aperti nel 2024 che coinvolgono altri organismi dell'UE  
*Un singolo caso può coinvolgere più di un'organizzazione partner.*

Per quanto riguarda specificamente la cooperazione operativa con Europol si è registrata una collaborazione nell'ambito di **36 nuovi casi**.

Inoltre, Europol ha partecipato a **121 riunioni di coordinamento**, **51 SIC (squadre investigative comuni)** e **7 centri di coordinamento**.

Una **squadra investigativa comune** è uno strumento di cooperazione internazionale basato su un accordo tra le autorità competenti - sia nel settore giudiziario sia in quello dei servizi di contrasto - di due o più Stati, istituito per un periodo di tempo limitato e per un obiettivo specifico al fine di effettuare indagini penali in uno o più degli Stati coinvolti.

A norma della [decisione quadro](#) del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni, nonché delle disposizioni della [Convenzione](#) del 2000 relativa all'**assistenza giudiziaria** in materia penale fra gli Stati membri dell'Unione europea, Eurojust ed Europol possono partecipare alle squadre investigative comuni (separatamente o congiuntamente).

Nel 2024 è stato istituito un **gruppo di lavoro informale** Eurojust-Europol per analizzare le esigenze operative e le opportunità di cooperazione tra le due agenzie.

La relazione fa presente che il gruppo si è riunito regolarmente nel corso dell'anno e ha concordato le modalità di condivisione delle informazioni sulle successive riunioni operative, ha individuato la via da seguire per la creazione di un punto di contatto unico di Eurojust per Europol e ha discusso opportunità di cooperazione futura, anche per quanto riguarda l'ottenimento di prove digitali.

Inoltre, a livello di **cooperazione istituzionale** nell'ottobre 2024 si è svolta la prima riunione in cinque anni tra il collegio di Eurojust e il consiglio di amministrazione di Europol. I temi trattati hanno riguardato i risultati operativi congiunti, anche con riferimento al primo anno di attuazione del sistema per lo scambio di dati «hit/no hit» (vd. infra). Si è altresì discusso sulle modalità per migliorare la condivisione delle informazioni e il sostegno flessibile per assistere le indagini sui crimini internazionali commessi in Ucraina.

Tra le forme di cooperazione inter-agenzie rientra l'**accesso di Eurojust alle informazioni conservate da Europol**, che trova fondamento

giuridico nell'articolo 21 del [regolamento n. 2016/794](#) (vd. anche il [testo consolidato](#)).

Tale disposizione prescrive che Europol adotti tutte le misure opportune affinché Eurojust, e l'Ufficio per la lotta antifrode (Olaf), abbiano accesso indiretto ai dati a sua disposizione, in base a un sistema di **riscontro positivo o negativo** (*hit/no hit*). In caso di riscontro positivo, Europol deve avviare una procedura tramite cui l'informazione che lo ha generato potrà essere condivisa, conformemente alla decisione del fornitore dell'informazione a Europol e solo nella misura in cui i dati che lo hanno generato siano necessari per lo svolgimento dei compiti di Eurojust o dell'Olaf.

Il medesimo articolo 21 prevede inoltre che Europol ed Eurojust possono concludere un **accordo** di lavoro che garantisca, in modo reciproco e nell'ambito dei rispettivi mandati, l'accesso a tutte le informazioni che sono state fornite per il fine specificato all'articolo 18, paragrafo 2, lettera a).

In base all'art. 18, par. 2, lettera a), i **dati personali** possono essere trattati a fini di controlli incrociati diretti a **identificare collegamenti** o altri nessi pertinenti fra informazioni concernenti:

- persone sospettate di aver commesso un reato di competenza di Europol o di avervi partecipato, o che sono state condannate per un tale reato;
- persone riguardo alle quali vi siano indicazioni concrete o ragionevoli motivi per ritenere che possano commettere reati di competenza di Europol.

Il regolamento indica tuttavia che dovrà essere fatto salvo il diritto degli Stati membri, degli organismi dell'Unione, dei Paesi terzi e delle organizzazioni internazionali di indicare **limitazioni di accesso o di uso** di tali dati. Inoltre le interrogazioni saranno permesse solo previa comunicazione da parte di Eurojust dei membri nazionali, supplenti e assistenti e dei membri del suo personale autorizzati ad effettuare tali interrogazioni.

L'articolo 21 stabilisce infine che:

- se durante il trattamento delle informazioni da parte di Europol in relazione a una singola indagine, Europol o uno Stato membro ravvisi il **bisogno di coordinamento, cooperazione o sostegno** ai sensi del mandato di Eurojust, Europol deve informare quest'ultima e avviare la procedura di condivisione delle informazioni, conformemente alla decisione dello Stato membro che le ha fornite. In tal caso Eurojust dovrà a sua volta consultarsi con Europol;
- Europol, Eurojust e l'Olaf sono tenute a informarsi reciprocamente laddove, dopo la consultazione dei rispettivi dati o in seguito a un riscontro positivo, vi siano indicazioni secondo cui i **dati possono essere errati o in contrasto con altri dati**.

### *Evoluzione del quadro giuridico di Eurojust ed Europol: prospettive future*

Merita infine segnalare che nel [programma](#) di lavoro della Commissione europea per il 2026 si preannuncia la presentazione di un'**iniziativa legislativa** volta ad aggiornare il quadro giuridico vigente e rafforzare i poteri dell'Agenzia ai fini di una più efficace lotta alla criminalità transfrontaliera.

Il quadro giuridico di Europol è, invece, già in corso di revisione.

Al riguardo si richiama la [proposta di regolamento](#), presentata a novembre 2023, relativa al **rafforzamento della cooperazione di polizia** nel settore della prevenzione e dell'accertamento del traffico di migranti e della tratta di esseri umani e delle relative indagini, e sul **potenziamento** del sostegno di **Europol** alla prevenzione e alla lotta contro tali reati.

Sulla proposta è stato da ultimo raggiunto un **accordo provvisorio** tra Consiglio e Parlamento europeo.

Uno dei più importanti punti qualificanti dell'accordo è la scelta di istituire un **Centro europeo contro il traffico di migranti** come **struttura permanente** nell'ambito di Europol per fornire **supporto strategico, operativo e tecnico** agli Stati membri, nonché **assistenza nell'identificazione delle vittime** della tratta o di altre persone vulnerabili. **Eurojust**, insieme a Frontex (l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera) in linea con i rispettivi mandati, dovrebbe distaccare ufficiali di collegamento presso il Centro.

Si ricorda che la proposta è stata oggetto di esame da parte della 4a Commissione permanente del Senato della Repubblica, la quale si è espressa in senso favorevole nel contesto della verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si veda la seduta [n. 141](#) del 6 marzo 2024.

Presso la Camera, la proposta di regolamento è all'esame della I **Commissione "Affari costituzionali"**, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento (avviato il 27 marzo 2024).

Si segnala che tra le nuove iniziative presenti nel programma della Commissione per il 2026 è presente anche una **nuova proposta legislativa** volta a rafforzare il ruolo di Europol (secondo trimestre del 2026).