

Bruxelles, 24.7.2024  
SWD(2024) 812 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Relazione sullo Stato di diritto 2024  
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia**

*che accompagna il documento*

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazione sullo Stato di diritto 2024**

**La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{COM(2024) 800 final} - {SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} -  
{SWD(2024) 803 final} - {SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} -  
{SWD(2024) 806 final} - {SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} -  
{SWD(2024) 809 final} - {SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} -  
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -  
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -  
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -  
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -  
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -  
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -  
{SWD(2024) 831 final}

## SINTESI

È entrata in vigore una riforma globale del sistema giudiziario e il Governo ha adottato la normativa di attuazione necessaria affinché entri pienamente in funzione. Il Governo ha presentato al Parlamento un progetto di riforma costituzionale riguardante la separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e dei magistrati requirenti e l'istituzione di un'Alta Corte disciplinare responsabile dei procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati ordinari. È stato istituito il Dipartimento della Giustizia Tributaria allo scopo di aumentare il livello di indipendenza delle corti di giustizia tributaria dal Ministero dell'Economia e delle finanze. La giustizia civile è ormai pienamente digitalizzata e presto lo sarà anche la giustizia tributaria. Sono state inoltre prese iniziative per aumentare la digitalizzazione degli organi giurisdizionali penali e delle procure, anche se sussistono problemi nell'attuazione. La durata dei procedimenti giudiziari continua a evolvere positivamente, ma costituisce tuttora un grave problema. Sono stati ottenuti miglioramenti significativi nell'assunzione di nuovi magistrati e personale amministrativo e nella riduzione del numero di procedimenti pendenti.

Il piano nazionale anticorruzione è stato aggiornato per rafforzare la sezione sui contratti pubblici, mentre sono in corso di elaborazione orientamenti sulla pratica delle "porte girevoli". Il Parlamento ha approvato un disegno di legge che abroga la fattispecie dell'abuso d'ufficio e limita l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite. Il Governo ha adottato un decreto-legge che introduce la nuova fattispecie di reato di peculato per distrazione, riguardante l'indebita destinazione di denaro o cose mobili da parte di pubblico ufficiale. Il Parlamento sta discutendo un disegno di legge che modifica le norme sui termini di prescrizione. È ancora in sospenso una legislazione globale sul conflitto di interessi e sulle norme in materia di lobbying con l'istituzione di un'impronta legislativa, come pure è in sospenso la modifica delle norme sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali. Sussistono rischi di corruzione nel settore degli appalti pubblici, anche se la digitalizzazione dei contratti pubblici dovrebbe aumentare la trasparenza, e sono proseguiti gli investimenti negli strumenti informatici a uso delle autorità di contrasto.

L'Italia dispone di un solido quadro normativo che disciplina il settore dei media, garantendo l'efficace funzionamento di un'autorità di regolamentazione indipendente e dotata di risorse adeguate. Sono in vigore norme volte ad assicurare che i media del servizio pubblico forniscano un'informazione indipendente e pluralistica, anche se i portatori di interessi segnalano il persistere di problemi relativi all'efficacia della governance e del sistema di finanziamento. Il Governo ha adottato ulteriori misure intese a razionalizzare il sostegno finanziario al settore dei media, sebbene i portatori di interessi sottolineino la necessità di azioni più efficaci. I portatori di interessi nel settore dei media hanno accolto criticamente le iniziative legislative che limitano la possibilità, da parte di giornalisti e testate, di accedere a determinate categorie di atti giudiziari e al contenuto delle intercettazioni e di pubblicarli. Malgrado le norme mirate sulla protezione dei giornalisti dalle minacce nei loro confronti, continua a suscitare preoccupazione la situazione relativa alla loro sicurezza e alle loro condizioni di lavoro, così come la crescente prevalenza delle azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP). Desto preoccupazione anche la mancanza di sviluppi significativi della proposta di riforma della disciplina in materia di diffamazione a mezzo stampa.

Il Governo ha presentato al Parlamento un progetto di riforma costituzionale inteso a garantire una maggior stabilità di governo. Non si constatano ulteriori progressi nella creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani. È stato segnalato come fonte di preoccupazione un ricorso eccessivo ai decreti di emergenza da parte del Governo. Permangono criticità per quanto riguarda lo spazio civico, anche alla luce dei casi di aggressività verbale nei confronti di organizzazioni impegnate in attività umanitarie e dei casi di violenza segnalati contro chi partecipa a manifestazioni.

## **RACCOMANDAZIONI**

Nel complesso, per quanto riguarda le raccomandazioni formulate nella Relazione sullo Stato di diritto 2023, l'Italia ha compiuto:

- ulteriori progressi nel proseguimento degli sforzi volti a migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione nelle sedi penali e nelle procure;
- ulteriori progressi nell'adozione di norme complessive sui conflitti di interessi e nessun ulteriore progresso nell'adozione di disposizioni sul lobbying per l'istituzione di un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa;
- nessun ulteriore progresso nell'affrontare efficacemente e rapidamente la pratica di incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche e nell'introduzione di un registro elettronico unico per le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne;
- nessun ulteriore progresso nel portare avanti il processo legislativo di riforma e introduzione di garanzie per il regime della diffamazione e la protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche, tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti;
- nessun ulteriore progresso nel proseguimento degli sforzi per costituire un'istituzione nazionale per i diritti umani tenendo conto dei principi di Parigi delle Nazioni Unite.

Ciò premesso, e alla luce di altri sviluppi verificatisi nel periodo di riferimento, oltre a ricordare gli impegni assunti nell'ambito del piano nazionale per la ripresa e la resilienza, si raccomanda all'Italia di:

- proseguire gli sforzi volti a migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione nelle sedi penali e nelle procure;
- adottare le proposte legislative in sospeso sui conflitti di interessi e adottare norme complessive sul lobbying per l'istituzione di un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa;
- 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 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;
- provvedere affinché siano in vigore disposizioni o meccanismi che assicurino un finanziamento dei media del servizio pubblico adeguato per l'adempimento della loro missione di servizio pubblico e per garantirne l'indipendenza;
- intensificare gli sforzi per costituire un'istituzione nazionale per i diritti umani tenendo conto dei principi di Parigi delle Nazioni Unite.
-

## **I. SISTEMA GIUDIZIARIO**

La struttura del sistema giudiziario è definita dalla Costituzione della Repubblica italiana, che ne sancisce l'indipendenza e l'autonomia. I tribunali ordinari sono competenti in materia civile e penale e sono organizzati in tre gradi di giudizio. La giurisdizione è esercitata in primo grado da giudici di pace, tribunali e tribunali per i minorenni, in secondo grado dalla Corte d'appello<sup>1</sup> e in ultimo grado dalla Corte suprema di cassazione. La giustizia amministrativa è esercitata da organi giurisdizionali di primo e di secondo grado<sup>2</sup>. La giurisdizione in materia di contabilità pubblica è esercitata dalla Corte dei conti (con le sezioni regionali e centrali). Gli organi competenti in materia tributaria sono le nuove corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, e in ultimo grado, per entrambe, la Corte suprema di cassazione. La struttura della Procura rispecchia quella dei tribunali. L'Italia partecipa alla Procura europea (EPPO). In virtù del principio dell'unità del sistema giudiziario, i giudici ordinari e i pubblici ministeri sono tutti magistrati, hanno una struttura di carriera comune e sono disciplinati dal Consiglio superiore della magistratura. I magistrati amministrativi, contabili e tributari hanno i loro rispettivi organi di autogoverno<sup>3</sup>. Alla magistratura si accede, di norma, tramite concorso pubblico<sup>4</sup>. La nomina dei magistrati ordinari avviene con decreto del Ministro della Giustizia, quella dei magistrati amministrativi e contabili con decreto del Presidente della Repubblica e quella dei magistrati tributari con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze<sup>5</sup>. La Corte costituzionale ha competenza esclusiva per le controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi<sup>6</sup>. Il Consiglio nazionale forense è un organo indipendente e autonomo istituito per legge.

### **Indipendenza**

**Il livello di indipendenza della magistratura percepito in Italia resta basso tra i cittadini ed è ora medio tra le imprese.** Complessivamente, nel 2024 il 36 % della popolazione in generale e il 42 % delle imprese percepiscono il livello di indipendenza della magistratura come "piuttosto o molto soddisfacente"<sup>7</sup>. La percentuale è diminuita rispetto al 2023 (39 %)

---

<sup>1</sup> Tranne per le sentenze dei giudici di pace, che sono impugnate dinanzi ai tribunali.

<sup>2</sup> I Tribunali amministrativi regionali sono organi giurisdizionali di primo grado, mentre il Consiglio di Stato è l'organo giurisdizionale amministrativo di secondo grado (il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana è l'organo giurisdizionale amministrativo di secondo grado per la Sicilia).

<sup>3</sup> Rispettivamente il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria.

<sup>4</sup> Costituzione della Repubblica italiana, articolo 106, primo comma. Esistono però eccezioni a questa regola generale, quali la nomina dei magistrati onorari e il potere del Governo di assegnare a determinati organi giurisdizionali (ad esempio la Corte dei conti o il Consiglio di Stato) persone che si distinguono per meriti insigni.

<sup>5</sup> I magistrati amministrativi sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio; i magistrati contabili sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio e previa delibera del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti; la nomina dei magistrati tributari è disposta dal Ministro dell'Economia e delle finanze previa delibera del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria (contributo scritto del Governo italiano in occasione della visita in Italia).

<sup>6</sup> A norma dell'articolo 135 della Costituzione della Repubblica italiana, la Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per nove anni, di cui cinque sono nominati dal Presidente della Repubblica, cinque eletti dal Parlamento e cinque eletti dalle supreme magistrature (tre dalla Corte suprema di cassazione, uno dalla Corte dei conti e uno dal Consiglio di Stato).

<sup>7</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, grafici 51 e 53, e Quadro di valutazione UE della giustizia 2022, grafici 50 e 52. Il livello di indipendenza della magistratura percepito è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata abbastanza buona o molto buona da meno del 30 %

ma rimane più alta di quella del 2020 (31 %). L'indipendenza della magistratura percepita dalle imprese è aumentata rispetto sia al 2023 (39 %) che al 2020 (36 %)⁸.

**Il Governo ha adottato la normativa di attuazione necessaria affinché entri pienamente in funzione la riforma del sistema giudiziario.** Come indicato nelle relazioni sullo Stato di diritto del 2022 e 2023⁹, nel giugno 2022 è stata adottata una riforma complessiva dell'ordinamento giudiziario, compreso il Consiglio superiore della magistratura¹⁰. La riforma comprende disposizioni direttamente applicabili¹¹ e altre che richiedono una normativa di attuazione. Il 28 marzo 2024 il Governo ha approvato la normativa di attuazione¹² riguardante, tra l'altro, i) l'accesso alla magistratura, con l'introduzione di un colloquio psico-attitudinale tra le prove di concorso¹³; ii) la valutazione della professionalità dei magistrati, con la creazione di un fascicolo professionale relativo al magistrato¹⁴; iii) i criteri per la nomina dei magistrati in servizio presso la Corte suprema di cassazione e presso la

---

dei rispondenti), basso (dal 30 al 39 % dei rispondenti), medio (dal 40 al 59 %), alto (dal 60 al 75 %), molto alto (più del 75 %).

⁸ Il 54 % delle imprese in Italia è piuttosto o molto fiducioso riguardo al fatto che i loro investimenti siano tutelati dalla legge e dagli organi giurisdizionali nazionali. Il 24 % delle imprese oggetto del sondaggio considera la qualità, l'efficienza o l'indipendenza della giustizia uno dei principali motivi di preoccupazione riguardo alla protezione degli investimenti nel paese (Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, grafico 56).

⁹ Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. da 4 a 7; Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 3 e 4.

¹⁰ Legge 17 giugno 2022, n. 71, Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura ("legge 71/2022").

¹¹ Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 4, nota 4. Le disposizioni direttamente applicabili comprendono: la riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura, intesa a renderlo più indipendente dalle associazioni di categoria; la riforma del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, intesa a renderlo più efficiente; la riforma della selezione dei capi degli uffici giudiziari; norme più rigorose in materia di "porte girevoli" per la magistratura. A proposito degli effetti della riforma sull'indipendenza dei magistrati e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2022 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. da 5 a 7, dove si analizzano i problemi sollevati dal Consiglio superiore della magistratura nel parere 10/PA/2022 del 23 marzo 2022. I portatori di interessi ritengono che sia troppo presto per trarre conclusioni riguardo alle conseguenze della riforma sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura (informazione ricevuta in occasione della visita in Italia dall'Associazione Nazionale Magistrati e dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti).

¹² Decreto legislativo 28 marzo 2024, n. 44 ("d.lgs. 44/2024") e decreto legislativo 28 marzo 2024, n. 45, Disposizioni per il riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, in attuazione dell'articolo 1, comma 1, della legge 17 giugno 2022, n. 71.

¹³ D.lgs. 44/2024, articolo 5, comma 1, lettera b, punto 4, che modifica l'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150 ("d.lgs. 160/2006"). Altre norme intervengono sul funzionamento della Scuola Superiore della Magistratura, sui corsi preparatori per i concorsi per la magistratura, sulla regolamentazione delle prove di concorso e sull'accesso al tirocinio formativo.

¹⁴ Fascicolo personale del magistrato: cfr. d.lgs. 44/2024, articolo 5, comma 4, lettera a), che aggiunge l'articolo 10-bis al d.lgs. 160/2006. Il fascicolo comprende, fra l'altro, i provvedimenti che individuano i compiti e le attività del magistrato, i dati statistici relativi al lavoro svolto, gli atti e i provvedimenti redatti (compresi gli esiti degli affari trattati nelle fasi o nei gradi successivi), gli atti relativi ad azioni disciplinari nei confronti del magistrato e i precedenti provvedimenti del Consiglio superiore della magistratura sulle valutazioni di professionalità del magistrato.

Procura generale presso la Corte suprema di cassazione<sup>15</sup>; iv) l'assegnazione delle funzioni direttive e semidirettive negli uffici giudiziari, al fine di migliorare la trasparenza e la valutazione di merito di tale assegnazione<sup>16</sup>. L'Associazione Nazionale Magistrati ha espresso preoccupazioni su diversi aspetti della normativa di attuazione, tra cui il colloquio psico-attitudinale<sup>17</sup> e la regolamentazione della procedura di valutazione dei magistrati<sup>18</sup>. L'effetto della riforma sul sistema giudiziario dovrà essere valutato nel corso del tempo.

**È stato presentato un progetto di riforma costituzionale sulla separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti e sull'istituzione di due Consigli.** Il 29 maggio 2024<sup>19</sup> il Governo ha approvato un progetto di riforma costituzionale del sistema giudiziario, volto a introdurre una separazione tra la carriera dei giudici e quella dei pubblici ministeri<sup>20</sup> e a stabilire due distinti Consigli superiori, uno per la magistratura giudicante e uno per la magistratura requirente<sup>21</sup>. Per quanto riguarda l'attuale Consiglio superiore della magistratura, il progetto di riforma ne conferma la composizione in termini di proporzione tra i magistrati e i componenti cosiddetti "laici"<sup>22</sup>, proponendo però di modificare il processo di nomina dei membri. A tale proposito prevede il passaggio dall'attuale sistema elettivo a una designazione esclusivamente mediante sorteggio: i magistrati sarebbero scelti rispettivamente tra tutti i

---

<sup>15</sup> D.lgs. 44/2024, articolo 5, comma 5, lettera a), punto 1, che modifica l'articolo 12 del d.lgs. 160/2006. Inoltre il d.lgs. 44/2024, articolo 5, comma 5, lettera b), aggiunge l'articolo 12-bis al d.lgs. 160/2006 per regolamentare la procedura di nomina dei magistrati in servizio presso la Corte suprema di cassazione e presso la Procura generale presso la Corte suprema di cassazione.

<sup>16</sup> D.lgs. 44/2024, articolo 5, comma 7, che aggiunge gli articoli da 46-bis a 46-decies al d.lgs. 160/2006.

<sup>17</sup> L'Associazione Nazionale Magistrati ritiene che tali test rischino di trasmettere un messaggio che potrebbe minare la fiducia dei cittadini nella magistratura, insinuando il sospetto che i magistrati non diano sufficienti garanzie di "equilibrio psichico" (comunicato stampa del 3 marzo 2024: "L'ANM sui test psicoattitudinali di ingresso in Magistratura"). È previsto un colloquio psico-attitudinale per l'accesso a una serie di professioni pubbliche (ad esempio in polizia) in quanto i membri di tali categorie hanno il potere di incidere sulla sfera personale e giuridica dei cittadini (contributo scritto del Governo italiano). Il Consiglio superiore della magistratura ha informato di non essere stato consultato sull'introduzione del colloquio psico-attitudinale (mentre ha espresso un parere sugli altri aspetti della riforma).

<sup>18</sup> In particolare, in occasione della visita in Italia, l'Associazione Nazionale Magistrati ha espresso preoccupazioni riguardo all'interpretazione della nozione di "gravi anomalie", che potrebbe indurre a valutare negativamente un magistrato anche qualora una sola delle sue sentenze fosse ribaltata nelle fasi successive, incoraggiandolo così ad allinearsi alla giurisprudenza consolidata. Si veda inoltre il parere del Consiglio nazionale della magistratura del 13 marzo 2024.

<sup>19</sup> Varie proposte di legge volte a separare le carriere di giudici e pubblici ministeri erano già in discussione in entrambe le camere (proposte di legge costituzionale A.C. 23, 434, 806 e 824, presentate alla Camera dei deputati, e A.S. 504, presentata al Senato della Repubblica, di cui all'allegato I). Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 6.

<sup>20</sup> Si vedano i nuovi articoli 102, primo comma, e 104, primo comma, della Costituzione della Repubblica italiana, quali gli articoli 2 e 3 del progetto di riforma intendono rispettivamente modificarli.

<sup>21</sup> Come illustrato nel paragrafo introduttivo, i giudici ordinari e i pubblici ministeri hanno attualmente una struttura di carriera comune, disciplinata dal Consiglio superiore della magistratura.

<sup>22</sup> I Consigli sarebbero composti per due terzi da magistrati (giudici per il Consiglio superiore della magistratura giudicante e pubblici ministeri per il Consiglio superiore della magistratura requirente) e per un terzo da membri laici (professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio). Il Presidente della Repubblica sarebbe confermato come presidente di entrambi i Consigli, mentre il primo presidente della Corte suprema di cassazione farebbe parte di diritto del Consiglio superiore della magistratura giudicante e il procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione farebbe parte di diritto del Consiglio superiore della magistratura requirente. Si veda il nuovo articolo 104, terzo comma, della Costituzione della Repubblica italiana quale intende modificarlo l'articolo 3 del progetto di riforma. Attualmente sia il primo presidente che il procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione sono membri di diritto dell'unico Consiglio superiore della magistratura.

giudici ordinari e i pubblici ministeri, e i componenti "laici" sarebbero estratti da un elenco compilato dal Parlamento<sup>23</sup>. Il progetto di riforma affida la definizione delle procedure di nomina alla legislazione ordinaria<sup>24</sup>, che non è stata ancora pubblicata. La separazione delle carriere ha innescato una discussione circa la possibilità che la riforma mini l'indipendenza dei pubblici ministeri<sup>25</sup>. Come già indicato nella Relazione sullo Stato di diritto 2023<sup>26</sup>, sebbene nell'UE non esista un modello unico di assetto istituzionale degli uffici della procura, sono necessarie garanzie istituzionali affinché i pubblici ministeri siano in grado di adempiere ai loro doveri e responsabilità professionali in condizioni giuridiche e organizzative adeguate, senza interferenze<sup>27</sup> o ingerenze politiche indebite<sup>28</sup>. Le autorità italiane hanno osservato che l'indipendenza dei pubblici ministeri non deriverebbe dall'astratta condivisione della carriera con i giudici, bensì dalle norme procedurali che ne disciplinano la funzione e il ruolo. Tali norme rimarrebbero immutate, come pure la cultura della giurisdizione dei pubblici ministeri. L'Associazione Nazionale Magistrati ha tuttavia espresso preoccupazioni sull'istituzione di due Consigli superiori distinti, che a suo parere ne indebolirebbe l'autorità in quanto organi di autogoverno della magistratura (rispetto all'attuale, unico Consiglio superiore della magistratura)<sup>29</sup>, e sulla nuova procedura di nomina, che inciderebbe negativamente sulla rappresentanza dei magistrati nei Consigli superiori<sup>30</sup>. Secondo le norme europee, almeno la metà dei membri dei Consigli di giustizia dovrebbero essere magistrati scelti dai loro pari<sup>31</sup>. Sebbene la procedura di nomina mediante sorteggio miri ad assicurare l'obiettività della selezione dei magistrati membri dei Consigli superiori, la procedura proposta non sembra garantire che tali membri siano eletti dai loro pari e pertanto suscita dubbi al riguardo<sup>32</sup>.

---

<sup>23</sup> Si veda il nuovo articolo 104, quarto comma, della Costituzione della Repubblica italiana quale intende modificarlo l'articolo 3 del progetto di riforma.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Alcuni portatori di interessi hanno espresso la preoccupazione che una rigida separazione delle carriere possa allontanare progressivamente i pubblici ministeri dalla cultura della giurisdizione, rendendoli più esposti a potenziali influenze politiche: informazione ricevuta in occasione della visita in Italia dall'Associazione Nazionale Magistrati, dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti e dalla Procura generale presso la Corte suprema di cassazione. Cfr. inoltre la mozione finale del 36° Congresso nazionale dell'Associazione Nazionale Magistrati e Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 6. D'altra parte, in occasione della visita in Italia il Consiglio nazionale forense ha espresso un parere positivo sulla separazione delle carriere, in quanto, a suo parere, il fatto che giudici e pubblici ministeri appartengano allo stesso ordine giudiziario ne compromette la mutua indipendenza.

<sup>26</sup> Cfr., in particolare, Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 6.

<sup>27</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, pag. 8.

<sup>28</sup> Si veda l'elenco di criteri per la valutazione dello Stato di diritto, "The Rule of Law Checklist", della Commissione di Venezia, pagg. da 39 a 41.

<sup>29</sup> Mozione finale del 36° Congresso nazionale dell'Associazione Nazionale Magistrati. Associazione Nazionale Magistrati, Comunicato stampa del 15 giugno 2024.

<sup>30</sup> Cfr. Avvenire (2024), Vicepresidente dell'Associazione nazionale magistrati: "Non siamo nemici del governo, ma il progetto di Nordio è rischioso"; e l'intervista nel "Corriere della Sera" (2024), "Riforma della giustizia, Casciaro (Anm): «Da Nordio accuse ingiuste, faccia un giro degli uffici giudiziari»".

<sup>31</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 27.

<sup>32</sup> Ad esempio, non è ancora chiaro il motivo per cui tutti i magistrati ordinari (attualmente circa 10 000) potrebbero essere estratti a sorte in quanto componenti dei Consigli superiori provenienti dalla magistratura, mentre l'estrazione dei membri laici verrebbe "contenuta" dalla presenza di un elenco (la cui ampiezza non è definita nel progetto di riforma) di candidati eleggibili compilato dal Parlamento. Non è chiaro nemmeno il motivo per cui il progetto di riforma impone la separazione delle carriere soltanto per i magistrati ordinari



**Il progetto di riforma costituzionale prevede la creazione di un'Alta Corte disciplinare alla quale sarebbero trasferiti i poteri disciplinari nei riguardi dei magistrati ordinari, attualmente detenuti dal Consiglio superiore della magistratura.** L'Alta Corte disciplinare sarebbe composta da 15 membri: sei membri laici<sup>33</sup> e nove magistrati ordinari<sup>34</sup>. Contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza sarebbe ammessa impugnazione dinanzi a un diverso collegio della stessa Alta Corte<sup>35</sup>, invece che dinanzi alla Corte suprema di cassazione come avviene attualmente. La definizione delle procedure nell'ambito dell'Alta Corte disciplinare è affidata alla legislazione ordinaria<sup>36</sup>, ancora da pubblicare. Secondo l'Associazione Nazionale Magistrati la riforma potrebbe compromettere l'indipendenza della magistratura, in quanto la Corte giudicherebbe sia in prima che in seconda istanza e non sarebbe più possibile impugnare le sentenze dinanzi alla Corte suprema di cassazione<sup>37</sup>.

**Il Parlamento sta discutendo i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale.** La riforma del sistema giudiziario incarica il Parlamento di stabilire periodicamente i criteri generali di priorità nell'esercizio dell'azione penale per garantirne l'efficacia e l'uniformità. Nel quadro definito dal Parlamento, spetta poi a ciascuna procura individuare specifici criteri di priorità e le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, tenendo conto del numero di affari da trattare e delle risorse disponibili<sup>38</sup>. La Commissione Giustizia del Senato della Repubblica sta discutendo un disegno di legge inteso a definire i criteri generali di priorità<sup>39</sup>. Alcuni portatori di interessi ritengono che i criteri di priorità siano necessari per aiutare i pubblici ministeri a far fronte al pesante carico di lavoro<sup>40</sup>. L'Associazione Nazionale Magistrati sostiene che per mantenere l'indipendenza dei pubblici ministeri è necessario raggiungere un giusto equilibrio: se i criteri generali di priorità stabiliti dal Parlamento fossero troppo rigidi, rappresenterebbero un rischio di ingerenza nell'autonomia delle procure, ma se fossero troppo generici mancherebbero l'obiettivo<sup>41</sup>.

**È stato istituito il Dipartimento della Giustizia Tributaria allo scopo di aumentare il livello di indipendenza delle corti di giustizia tributaria di recente istituzione dal Ministero dell'Economia e delle finanze.** Come indicato nella Relazione sullo Stato di diritto 2023<sup>42</sup>, gli impegni ad adottare una riforma globale degli organi di giurisdizione

---

(e non, ad esempio, per i giudici della Corte dei conti e i membri della Procura generale presso la Corte dei conti).

<sup>33</sup> Tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio, e tre estratti a sorte da un elenco, compilato dal Parlamento, di soggetti in possesso dei medesimi requisiti.

<sup>34</sup> Sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra soggetti con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie, che esercitano o abbiano esercitato la professione di magistrato giudicante o requirente presso la Corte suprema di cassazione.

<sup>35</sup> Si veda il nuovo articolo 105 della Costituzione della Repubblica italiana quale intende modificarlo l'articolo 4 del progetto di riforma.

<sup>36</sup> Non sono stati pubblicati né il testo né i principi di fondo di questa legislazione ordinaria.

<sup>37</sup> Si veda l'intervista rilasciata dalla vicepresidente dell'ANM Alessandra Maddalena a "La Notizia" (2024), "Una riforma inutile e pericolosa per indebolire la magistratura".

<sup>38</sup> Cfr. legge 71/2022, articolo 13, comma 1, che ha sostituito l'articolo 1, commi 6 e 7, del d.lgs. 160/2006.

<sup>39</sup> Disegno di legge A.S 933, Disposizioni di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, in materia di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale.

<sup>40</sup> Parere del Consiglio superiore della magistratura 10/PA/2022 del 23 marzo 2022, pagg. da 102 a 107. Informazione ricevuta in occasione della visita in Italia dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e dalla Procura generale presso la Corte suprema di cassazione.

<sup>41</sup> Informazione ricevuta dall'Associazione Nazionale Magistrati in occasione della visita in Italia.

<sup>42</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 4 e 5.

tributaria assunti nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) hanno portato all'istituzione di nuove corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado e all'introduzione di un ruolo autonomo e professionale dei magistrati tributari<sup>43</sup> per migliorare la qualità della giurisdizione fiscale<sup>44</sup>. Come indicato nella Relazione sullo Stato di diritto 2023<sup>45</sup>, le norme in materia di nomina<sup>46</sup>, valutazione<sup>47</sup> e procedimenti disciplinari<sup>48</sup> dei magistrati tributari sembrano offrire garanzie significative quanto all'indipendenza di questi ultimi. Il personale amministrativo che lavora per il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria rimane composto di funzionari del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), che tuttavia non dispone di potere decisionale in merito all'organizzazione e alla gestione del personale assegnato al Consiglio stesso<sup>49</sup>. Per tenere conto delle preoccupazioni circa l'indipendenza degli organi di giurisdizione tributaria dal MEF, è stato istituito il Dipartimento della Giustizia Tributaria in qualità di organo autonomo nell'ambito del MEF<sup>50</sup>, distinto dal Dipartimento delle Finanze dello stesso MEF<sup>51</sup>. Il Dipartimento della Giustizia Tributaria è incaricato, fra l'altro, della programmazione e della gestione amministrativa dell'attività giudiziaria tributaria, dello sviluppo e della gestione della digitalizzazione della giustizia tributaria, e della gestione delle procedure di acquisizione di beni e servizi connessi al funzionamento delle corti di giustizia tributaria, a sostegno della funzione giurisdizionale di queste ultime. Malgrado questi miglioramenti, sussistono preoccupazioni sull'indipendenza delle corti di giustizia tributaria dal MEF in quanto quest'ultimo, attraverso le sue agenzie fiscali<sup>52</sup>, può essere parte in causa nei contenziosi tributari<sup>53</sup>.

**L'anno scorso alcuni portatori di interessi, tra cui l'Associazione Nazionale Magistrati, hanno sollevato preoccupazioni circa alcune dichiarazioni pubbliche di esponenti politici che criticavano la magistratura.** Nell'ottobre 2023 alcuni esponenti politici hanno espresso pubblicamente pesanti critiche nei confronti di un giudice per la decisione di

---

<sup>43</sup> Prima della riforma i magistrati tributari erano giudici onorari, nello specifico giudici a tempo parziale, nominati in base alle loro qualifiche.

<sup>44</sup> Contributo scritto del Ministero della Giustizia in coordinamento con il MEF in occasione della visita in Italia, pag. 11.

<sup>45</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 4 e 5.

<sup>46</sup> I magistrati tributari sono scelti in esito a un concorso gestito dalla commissione del concorso pubblico per magistrati tributari, i cui membri sono nominati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria. I candidati selezionati sono poi nominati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze su proposta vincolante dello stesso Consiglio.

<sup>47</sup> La valutazione dei magistrati, compreso l'avanzamento di carriera, è competenza esclusiva del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, mentre il MEF ha solo la competenza di eseguire la sua decisione.

<sup>48</sup> I procedimenti disciplinari possono essere avviati dal Presidente del Consiglio o dal presidente della corte di giustizia tributaria di secondo grado nella cui circoscrizione presta servizio il magistrato e sono trasferiti all'ufficio disciplinare del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, che può imporre una sanzione disciplinare per violazioni specifiche indicate dalla normativa.

<sup>49</sup> Cfr. contributo scritto del Ministero della Giustizia in coordinamento con il MEF in occasione della visita in Italia, pagg. 12 e 13.

<sup>50</sup> Decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2023, n. 74.

<sup>51</sup> Il Dipartimento delle Finanze istituito nell'ambito del MEF assicura la gestione complessiva del sistema tributario, la pianificazione del suo sviluppo e la sua strategia, l'indirizzo e il controllo delle agenzie fiscali.

<sup>52</sup> Agenzia delle Entrate, Agenzia del Demanio, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Agenzia delle Entrate-Riscossione.

<sup>53</sup> Informazione ricevuta in occasione della visita in Italia dall'Associazione Nazionale Magistrati, secondo la quale, per garantire la piena indipendenza degli organi di giurisdizione tributaria, sarebbe stato meglio creare sezioni tributarie specifiche nell'ambito dei tribunali civili. Cfr. inoltre il contributo scritto del Consiglio superiore della magistratura in occasione della visita in Italia, pagg. 5 e 6.

rilasciare un migrante soggetto a trattenimento<sup>54</sup>. L'Associazione Nazionale Magistrati ha espresso preoccupazioni circa tali dichiarazioni pubbliche<sup>55</sup> e il Consiglio superiore della magistratura ha aperto un caso per proteggere l'indipendenza della giudice in questione<sup>56</sup>. I portatori di interessi hanno sottolineato che dichiarazioni pubbliche di questo tipo<sup>57</sup> potrebbero influenzare la percezione dell'indipendenza della magistratura, tenendo conto anche del fatto che sono rilasciate da rappresentanti del Governo<sup>58</sup>. Nella Relazione sullo Stato di diritto 2023 si registravano le preoccupazioni espresse dai portatori di interessi in merito ai procedimenti disciplinari avviati dal Ministro della Giustizia nei confronti di un collegio di giudici della Corte d'appello di Milano sulla base del contenuto di una loro decisione<sup>59</sup>. Nel maggio 2024 il procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione ha presentato una richiesta di archiviazione del caso alla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. Nel giugno 2024 il Ministro della Giustizia ha ordinato l'incolpazione dei giudici dinanzi al Consiglio superiore della magistratura<sup>60</sup>, atto che è stato criticato dall'Associazione Nazionale Magistrati in quanto a suo parere condizionerebbe l'esercizio della funzione giurisdizionale<sup>61</sup>. I portatori di interessi hanno inoltre segnalato atti intimidatori nei confronti di magistrati, specialmente da parte della criminalità organizzata<sup>62</sup>, in conseguenza dei quali il Governo sta adottando misure di protezione.

## Qualità

**Sono stati compiuti notevoli miglioramenti nell'assunzione di nuovi magistrati e personale amministrativo.** Dal luglio 2023 all'aprile 2024 hanno preso funzione nei tribunali ordinari 209 nuovi magistrati<sup>63</sup>. Nel corso del 2023 sono proseguite tre procedure distinte di assunzione di complessivamente 912 magistrati ordinari, che si prevede saranno ultimate entro il 2024<sup>64</sup>. Il 9 ottobre 2023 è stato indetto un concorso supplementare per 400 posti di magistrato ordinario<sup>65</sup>, che dovrebbe essere completato entro giugno 2025<sup>66</sup>. Inoltre,

---

<sup>54</sup> Il 2 ottobre 2023 un giudice del Tribunale di Catania ha ordinato il rilascio di un migrante trattenuto in un Centro di Permanenza per il Rimpatrio ritenendo che la normativa italiana che autorizza il trattenimento violi la Costituzione della Repubblica italiana, le convenzioni internazionali e il diritto dell'UE.

<sup>55</sup> Associazione Nazionale Magistrati, documento unitario del 26 novembre 2023.

<sup>56</sup> Consiglio superiore della magistratura, comunicato stampa del 26 ottobre 2023: La Prima Commissione apre una pratica a tutela della giudice Apostolico.

<sup>57</sup> Nel novembre 2023 un ministro ha fatto riferimento a un rischio di uso politico della giustizia da parte di alcuni magistrati; cfr. "Corriere della Sera" (2023), Crosetto: "Gruppi di magistrati contro il governo".

<sup>58</sup> Contributo di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 4; informazione ricevuta dalla CILD in occasione della visita in Italia. Cfr. inoltre la mozione finale del 36° Congresso nazionale dell'Associazione Nazionale Magistrati.

<sup>59</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 6 e 7.

<sup>60</sup> Il potere in tal senso è conferito al Ministro della Giustizia dall'articolo 17, comma 7, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, ma è stato esercitato raramente in passato.

<sup>61</sup> Associazione Nazionale Magistrati - Sezione distrettuale di Milano, Comunicato stampa del 7 giugno 2024.

<sup>62</sup> Un episodio recente riguarda due magistrati antimafia attivi in Puglia (informazione ricevuta dall'Associazione Nazionale Magistrati in occasione della visita in Italia). Nell'aprile 2024 erano posti sotto la vigilanza della polizia 295 magistrati (contributo scritto del Ministro della Giustizia in occasione della visita in Italia, pag. 3).

<sup>63</sup> Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, pag. 3.

<sup>64</sup> Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 10. Le procedure di concorso sono tre: la prima, indetta il 1° dicembre 2021, per 500 posti, la seconda, indetta il 18 ottobre 2022, per 400 posti, e la terza, indetta il 9 maggio 2023, per 12 posti.

<sup>65</sup> Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 10. Parallelamente al processo di assunzione di nuovi magistrati, sono state prese iniziative per razionalizzare la distribuzione dei magistrati tra gli organi giurisdizionali e le procure in risposta all'esigenza di rafforzare il personale di alcuni uffici

dal luglio 2023 all'aprile 2024 sono stati assunti in tutto 2 305 membri del personale amministrativo, e altri 4 791 dovrebbero essere assunti entro la fine del 2024<sup>67</sup>. Per quanto riguarda gli organi giurisdizionali amministrativi, in seguito al completamento dei relativi concorsi, nel 2023 hanno preso funzione 64 magistrati presso i tribunali amministrativi di primo grado (TAR)<sup>68</sup> e cinque presso il Consiglio di Stato; altre due procedure in corso, che dovrebbero essere completate entro la fine del 2024, riguardano l'assunzione di 53 magistrati presso il TAR e sei presso il Consiglio di Stato<sup>69</sup>. Inoltre, dal luglio 2023 all'aprile 2024 sono stati assunti in tutto 46 membri del personale amministrativo e altri 45 dovrebbero essere assunti entro la fine del 2024<sup>70</sup>. In seguito all'introduzione del ruolo professionale dei magistrati tributari, 21 giudici hanno deciso di trasferirsi presso organi di giurisdizione tributaria da altre giurisdizioni<sup>71</sup>. Alla fine del 2024 sarà inoltre indetto un concorso per l'assunzione di 147 magistrati tributari ed entro il 2029 dovrebbero essere indetti altri concorsi per l'assunzione di circa 408 magistrati tributari<sup>72</sup>, mentre il profilo professionale del giudice onorario sarà soppresso. Tuttavia, per garantire la continuità della giurisdizione tributaria, gli attuali giudici onorari del settore potranno rimanere in servizio fino al raggiungimento dei 70 anni di età<sup>73</sup>. Inoltre, dal luglio 2023 sono stati assunti in tutto 136 membri del personale amministrativo e altri 80 dovrebbero essere assunti entro la fine del 2024<sup>74</sup>. Anche la Corte dei conti ha assunto 31 magistrati nel 2023<sup>75</sup>. I portatori di interessi<sup>76</sup> hanno riferito che gli addetti all'Ufficio del Processo<sup>77</sup> hanno migliorato la produttività e la qualità del sistema giudiziario<sup>78</sup>.

---

giudiziari. Ad esempio due decreti del Ministro della Giustizia, del 14 settembre e del 22 novembre 2023, hanno aumentato notevolmente il personale assegnato al tribunale e alla procura di Napoli Nord.

<sup>66</sup> Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, pag. 3.

<sup>67</sup> Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, pagg. 3 e 4. In occasione della visita in Italia, l'Associazione Nazionale Magistrati ha sottolineato che, per rendere più efficienti i procedimenti giudiziari ordinari, sarebbe necessario aggiornare la geografia giudiziaria, in particolare la distribuzione dei tribunali e del relativo personale sul territorio, sulla base delle esigenze effettive.

<sup>68</sup> Tribunale Amministrativo Regionale.

<sup>69</sup> Contributo scritto del Consiglio di Stato in occasione della visita in Italia, pag. 19. Il Consiglio di Stato ha aggiunto che, in seguito a tali concorsi, i posti vacanti di magistrato dovrebbero essere quasi interamente coperti e nel prossimo futuro dovrebbero essere indetti nuovi concorsi per completare la copertura dei posti vacanti.

<sup>70</sup> Contributo scritto del Consiglio di Stato in occasione della visita in Italia.

<sup>71</sup> Contributo scritto del Ministero della Giustizia in coordinamento con il MEF in occasione della visita in Italia, pag. 12.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Non saranno assunti altri giudici onorari nel settore tributario; quelli che decidono di rimanere in servizio fino alla pensione non saranno sostituiti. Informazione ricevuta dal Dipartimento della Giustizia Tributaria in occasione della visita in Italia.

<sup>74</sup> Contributo scritto del Dipartimento della Giustizia Tributaria in occasione della visita in Italia.

<sup>75</sup> Contributo scritto del Governo italiano, pag. 3.

<sup>76</sup> Informazioni ricevute in occasione della visita in Italia dalla Corte suprema di cassazione, dall'Associazione Nazionale Magistrati e dal Consiglio superiore della magistratura.

<sup>77</sup> Addetti all'Ufficio del Processo: si tratta di personale di supporto per il magistrato, la cui assunzione è finanziata dal PNRR, incaricato, a seconda dei casi, di compiti di studio, di ricerca, di redazione di documenti o di natura amministrativa.

<sup>78</sup> In un'attività di monitoraggio il Ministero della Giustizia ha registrato un elevato tasso di dimissioni tra i membri del personale amministrativo, che hanno optato per contratti permanenti offerti da altre amministrazioni o organizzazioni piuttosto che per il contratto a tempo determinato (di 31 o 24 mesi) previsto per il loro ruolo. Per risolvere questo problema, anche alla luce del contributo importante del personale amministrativo alla qualità della giustizia, l'articolo 1, comma 9, lettera b), del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2024, n. 218, ha prorogato i

**La giustizia civile è ora pienamente digitalizzata e la giustizia tributaria dovrebbe esserlo da settembre 2024.** Nel 2023 è stata completata la digitalizzazione della giustizia civile<sup>79</sup> e l'Italia mostra prestazioni molto buone per quanto riguarda le norme procedurali che permettono di ricorrere alla tecnologia digitale in aula nei procedimenti in materia civile<sup>80</sup>. Inoltre la gestione elettronica obbligatoria di tutti i documenti è stata estesa, fra l'altro, alla Corte suprema di cassazione e ai giudici di pace<sup>81</sup>. Dal 14 dicembre 2023 è stata resa accessibile al pubblico una banca dati contenente sentenze, ordinanze e decreti, tranne quelli concernenti le relazioni familiari, i minori e lo status personale<sup>82</sup>. Dal 2024<sup>83</sup> è ampiamente digitalizzata anche la giustizia tributaria, che lo sarà completamente per tutte le cause avviate dal 2 settembre 2024<sup>84</sup>. La giustizia amministrativa<sup>85</sup> e costituzionale<sup>86</sup> è già pienamente digitalizzata e le decisioni sono liberamente accessibili online.

**Sono stati compiuti ulteriori progressi per migliorare la digitalizzazione degli organi giurisdizionali penali e delle procure, anche se sussistono problemi nell'attuazione.** Nella Relazione sullo Stato di diritto 2023 si raccomandava all'Italia di "proseguire gli sforzi volti a migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione nelle sedi penali e nelle procure"<sup>87</sup>. Secondo il Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, l'Italia si classifica ultima a livello dell'UE in termini di soluzioni digitali per celebrare e seguire il procedimento giudiziario penale<sup>88</sup>. Per ora è stata digitalizzata solo una parte trascurabile di tale procedimento<sup>89</sup>. Dopo una fase sperimentale cominciata nel novembre 2023, è diventato operativo da gennaio 2024<sup>90</sup> un nuovo sistema di gestione delle cause penali, chiamato APP<sup>91</sup> (interoperabile con il PDP<sup>92</sup>). Il 29 dicembre 2023 il Ministero della Giustizia ha definito

---

contratti in corso del personale amministrativo fino al 30 giugno 2026. In esito a una nuova procedura di assunzione, a giugno/luglio 2024 sono stati assunti circa 3 700 membri del personale amministrativo. Cfr. contributo scritto del Governo italiano, pag. 1.

<sup>79</sup> Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 13. In termini di norme procedurali che permettono l'uso della tecnologia digitale nelle cause civili, l'Italia è uno dei paesi dell'UE che mostrano i risultati migliori (Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, grafico 41). In occasione della visita in Italia, il Consiglio nazionale forense ha sottolineato il buon livello di digitalizzazione della giustizia civile.

<sup>80</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, grafico 41.

<sup>81</sup> Questo obiettivo fa parte della missione M1C1-38 del PNRR.

<sup>82</sup> Adottata dagli organi giurisdizionali civili dal 1° gennaio 2016.

<sup>83</sup> Con l'adozione del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220, Disposizioni in materia di contenzioso tributario.

<sup>84</sup> Informazione ricevuta dal Dipartimento della Giustizia Tributaria in occasione della visita in Italia. Inoltre, il 27 giugno 2024 è stata resa accessibile al pubblico una banca dati delle sentenze in materia tributaria (contributo scritto del Dipartimento della Giustizia Tributaria).

<sup>85</sup> Contributo scritto del Consiglio di Stato in occasione della visita in Italia, pag. 12.

<sup>86</sup> Informazione ricevuta dalla Corte costituzionale in occasione della visita in Italia.

<sup>87</sup> Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 2.

<sup>88</sup> Cfr. Quadro di valutazione UE della giustizia per il 2024, grafico 46. Cfr. anche il grafico 41, concernente le norme procedurali che permettono di ricorrere alla tecnologia digitale in aula nelle cause penali, settore in cui l'Italia si classifica tra i paesi che mostrano peggiori risultati a livello dell'UE.

<sup>89</sup> Il Portale Deposito atti Penali (PDP) consente la trasmissione telematica di 103 tipi di documenti (fino alla metà del 2023 erano soltanto 10). Cfr. Decreto del Ministro della Giustizia del 4 luglio 2023 n. 155, Portale Deposito atti Penali (PDP).

<sup>90</sup> Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 14.

<sup>91</sup> Acronimo per Applicativo del Processo Penale.

<sup>92</sup> L'APP è interoperabile anche con il Portale delle notizie di reato, usato dalla Polizia per trasmettere le notizie di reato alla procura competente.

norme tecniche per i procedimenti giudiziari digitalizzati<sup>93</sup>. In virtù dello stesso decreto, la fase delle indagini preliminari nei procedimenti giudiziari sarebbe ora pienamente digitalizzata<sup>94</sup>. Stando ai portatori di interessi, malgrado questi progressi occorre migliorare la digitalizzazione della giustizia penale nel suo complesso<sup>95</sup>, soprattutto perché l'APP è instabile, lento e di difficile utilizzo<sup>96</sup>. Considerati tali sviluppi, si possono constatare ulteriori progressi in merito alla raccomandazione formulata nella Relazione sullo Stato di diritto 2023.

**La riforma del sistema di mediazione è stata completata.** Il processo di riforma del sistema di mediazione, iniziato nel 2022<sup>97</sup>, è stato ultimato nel 2023 con l'adozione di due decreti del Ministero della Giustizia. Il decreto 1° agosto 2023 stabilisce le procedure con cui le parti e gli organismi di mediazione possono beneficiare di crediti di imposta in caso di un accordo di conciliazione. Il decreto 24 ottobre 2023 determina i criteri e le modalità di tenuta del registro degli organismi di mediazione, impone obblighi specifici in materia di formazione e aggiorna le spese da versare all'organismo di mediazione. Obiettivo di tali disposizioni è aumentare la trasparenza, l'indipendenza e la professionalità degli organismi di mediazione, incoraggiare il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie e ridurre il numero di procedimenti giudiziari<sup>98</sup>.

## Efficienza

**La durata dei procedimenti ha continuato a diminuire, anche se costituisce tuttora un grave problema.** Secondo il Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, nel 2022 i tempi di esaurimento dei contenziosi civili e commerciali di primo grado sono diminuiti di 20 giorni rispetto al 2021, ma rimangono tra i più lunghi dell'UE, dato che occorrono ancora 540 giorni per risolvere il caso<sup>99</sup>. Secondo la Commissione europea per l'efficacia della giustizia del

<sup>93</sup> Il decreto del Ministro della Giustizia 29 dicembre 2023, n. 217 (Decreto ai sensi dell'articolo 87, commi 1 e 3 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 e dell'articolo 4, comma 1 del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, recante modifiche al decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione 21 febbraio 2011, n. 44) stabilisce le regole tecniche riguardanti il deposito, la comunicazione e la notificazione con modalità telematiche degli atti del procedimento penale e individua gli uffici giudiziari e le tipologie di atti per cui possono essere adottate anche modalità non telematiche di deposito, comunicazione o notificazione, nonché i termini di transizione al nuovo regime di deposito, comunicazione e notificazione.

<sup>94</sup> Questo obiettivo fa parte della missione MIC1-38 del PNRR, che riguarda la digitalizzazione dei procedimenti penali in primo grado escluse le indagini preliminari.

<sup>95</sup> Informazioni ricevute in occasione della visita in Italia dal Consiglio superiore della magistratura, dal Consiglio nazionale forense, dalla Corte suprema di cassazione e dalla Procura generale presso la Corte suprema di cassazione. Il Consiglio nazionale forense ha inoltre fatto notare l'esistenza di molte piattaforme diverse, che rende particolarmente complicato il procedimento telematico.

<sup>96</sup> Informazioni ricevute in occasione della visita in Italia dal Consiglio superiore della magistratura e dalla Procura generale presso la Corte suprema di cassazione.

<sup>97</sup> Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata.

<sup>98</sup> Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. 7 e 8. Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, pag. 2.

<sup>99</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, grafico 6. Soltanto la Grecia ha registrato tempi di esaurimento più lunghi. A tale riguardo vale la pena notare che il numero di contenziosi civili e commerciali di primo grado in entrata per 100 abitanti è rimasto stabile tra il 2021 e il 2022 (2,2 nel 2022 contro 2,1 nel 2021: Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, grafico 3).

Consiglio d'Europa (CPEJ), nel 2022 i tempi di esaurimento delle cause penali di primo grado sono nettamente diminuiti, passando a 355 giorni dai 399 giorni del 2021<sup>100</sup>. Secondo i dati presentati dalle autorità, nella prima metà del 2023 è stato registrato un ulteriore miglioramento: nei contenziosi civili e commerciali di primo grado i tempi di esaurimento sono diminuiti di altri 87 giorni (arrivando a 453 giorni) e in quelli penali di primo grado sono diminuiti di altri 80 giorni (arrivando a 275 giorni)<sup>101</sup>. Nel settore amministrativo i risultati sono ancora migliori: secondo il Quadro di valutazione UE per la giustizia 2024, il tempo stimato necessario per definire i contenziosi amministrativi di primo grado è diminuito di 182 giorni tra il 2021 e il 2022 (passando da 756 a 574 giorni)<sup>102</sup>. Nel settore tributario si osserva una tendenza alla diminuzione della durata dei procedimenti di primo grado, passata da 430 a 415 giorni tra il 2022 e il 2023<sup>103</sup>. L'Italia rimane soggetta alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per la durata dei procedimenti amministrativi e penali<sup>104</sup>.

**L'arretrato delle cause pendenti è notevolmente diminuito.** Secondo il Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, nel 2022 il tasso di definizione dei contenziosi civili, commerciali e amministrativi e di altri contenziosi era del 106 % e di conseguenza l'Italia risultava lo Stato più efficace nella riduzione degli arretrati<sup>105</sup>. Nel contesto degli impegni assunti nel PNRR<sup>106</sup>, l'Italia ha ridotto gli arretrati nel settore civile e amministrativo. Per quanto riguarda la giustizia civile, nel 2022 il volume degli arretrati in primo grado è diminuito di 18 785 cause rispetto al 2021 (306 337 nel 2022 contro 325 012 nel 2021); ulteriori miglioramenti sono stati registrati nella prima metà del 2023, con una diminuzione di altre 35 200 cause<sup>107</sup>. Di conseguenza il numero di cause civili pendenti nel 2022 ha continuato a diminuire<sup>108</sup>. Nel settore amministrativo, in primo grado il tasso di definizione delle cause amministrative nel 2022 è stato in Italia il più elevato dell'UE (134 %), mentre il numero di cause pendenti resta stabile<sup>109</sup>. Per quanto riguarda la giustizia penale, i dati presentati dalle autorità mostrano una diminuzione sostanziale del numero di cause definite nel 2023<sup>110</sup>.

---

<sup>100</sup> CEPEJ (2024), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States.

<sup>101</sup> Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. 16 e 18.

<sup>102</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, grafico 8. Secondo il Consiglio di Stato (contributo scritto in occasione della visita in Italia, pag. 14), la durata dei procedimenti è rimasta stabile nel 2023.

<sup>103</sup> Contributo scritto del Dipartimento della Giustizia Tributaria in occasione della visita in Italia, pag. 1.

<sup>104</sup> Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 9.

<sup>105</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, grafico 10.

<sup>106</sup> Cfr. in particolare le misure da MIC1-41 a 44, 47 e 48.

<sup>107</sup> Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 17. L'Italia ha osservato che questa riduzione significativa è legata, almeno in parte, alle dinamiche degli arretrati: nella prima metà del 2023 i nuovi arretrati erano costituiti da cause pendenti avviate nel 2020, anno in cui la pandemia ha determinato una diminuzione del numero di nuove cause (-21,4 % rispetto al 2019). L'Italia ha inoltre sottolineato che nel 2022 la tendenza, specialmente in alcuni organi giurisdizionali, è stata influenzata dal numero eccezionale di procedimenti di protezione internazionale avviati nel 2019. Nella prima metà del 2023 la materia rappresentava il 5,4 % degli arretrati complessivi (alla fine del 2022 rappresentava il 6 %). Al netto dei casi di protezione internazionale, la diminuzione degli arretrati sarebbe stata ancora maggiore.

<sup>108</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, grafico 14. Per il 2022 il numero di cause pendenti di primo grado per 100 abitanti era 3,4 (3,6 nel 2021, 4,1 nel 2016 e 6,3 nel 2010).

<sup>109</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, grafici 12 e 15.

<sup>110</sup> Stimata al 12,5 %: cfr. contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 18.

## II. QUADRO ANTICORRUZIONE

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è il principale soggetto competente per la prevenzione della corruzione all'interno della pubblica amministrazione, per il coordinamento del piano nazionale anticorruzione e per la vigilanza sull'adozione dei piani d'azione triennali locali contro la corruzione. Il nucleo anticorruzione della Guardia di Finanza indaga sulla corruzione in qualità di autorità di contrasto specializzata. L'Unità di informazione finanziaria, autorità indipendente che opera presso la Banca d'Italia, fornisce supporto alla Procura competente e collabora con la Guardia di Finanza in quanto autorità competente per ricevere le segnalazioni di transazioni finanziarie sospette. Compiti consultivi e di controllo sono stati attribuiti anche alla Corte dei conti per prevenire e combattere la corruzione nel processo di assegnazione ed esecuzione delle risorse ricevute nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>111</sup>.

**La percezione fra gli esperti e i dirigenti aziendali è che il livello di corruzione nel settore pubblico continui ad essere relativamente elevato.** Nell'Indice di percezione della corruzione 2023 di Transparency International l'Italia ha ricevuto un punteggio di 56/100 e si è classificata al 17° posto nell'Unione europea e al 42° posto a livello mondiale<sup>112</sup>. Questa percezione è rimasta relativamente stabile negli ultimi cinque anni<sup>113</sup>. L'indagine speciale Eurobarometro 2024 sulla corruzione mostra che il 78 % dei rispondenti ritiene che la corruzione sia diffusa nel suo paese (media UE: 68 %) e il 31 % ritiene di subirne personalmente gli effetti nel quotidiano (media UE: 27 %)<sup>114</sup>. Per quanto riguarda le imprese, l'83 % delle aziende reputa che la corruzione sia diffusa (media UE: 65 %) e il 50 % ritiene che costituisca un problema nel mondo degli affari (media UE: 36 %)<sup>115</sup>. Inoltre il 37 % dei rispondenti ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (media UE: 32 %)<sup>116</sup>, mentre secondo il 32 % delle imprese le persone e le aziende che corrompono un funzionario di alto grado sono punite adeguatamente (media UE: 31 %)<sup>117</sup>.

**Il piano nazionale anticorruzione è stato aggiornato per rafforzare la sezione sui contratti pubblici e sono in corso di elaborazione orientamenti sulla pratica delle "porte**

---

<sup>111</sup> Legge 23 dicembre 2021, n. 238, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020, articolo 46.

<sup>112</sup> Transparency International (2024), Indice sulla percezione della corruzione 2023. Il livello di corruzione percepita è classificato come segue: basso (la percezione della corruzione nel settore pubblico fra gli esperti e i dirigenti d'azienda ha un punteggio superiore a 79), relativamente basso (punteggio compreso fra 79 e 60), relativamente alto (punteggio compreso fra 59 e 50), alto (punteggio inferiore a 50).

<sup>113</sup> Da 53 nel 2019 il punteggio è passato a 56 nel 2023. Quando negli ultimi cinque anni il punteggio varia di oltre cinque punti si considera che aumenta/diminuisce significativamente; quando la variazione è compresa tra 4 e 5 punti si considera che migliora/peggiora; quando la variazione è compresa tra 1 e 3 punti si considera relativamente stabile.

<sup>114</sup> Speciale Eurobarometro 548 sull'atteggiamento dei cittadini nei confronti della corruzione nell'UE (2024). I dati Eurobarometro sulla percezione e l'esperienza dei cittadini in materia di corruzione sono aggiornati ogni anno. La serie di dati precedente è l'indagine speciale Eurobarometro 534 (2023).

<sup>115</sup> Eurobarometro Flash 543 "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE" (2024). I dati Eurobarometro sugli atteggiamenti delle aziende in materia di corruzione sono aggiornati ogni anno. La serie di dati precedente è l'Eurobarometro Flash 524 (2023).

<sup>116</sup> Speciale Eurobarometro 548 sull'atteggiamento dei cittadini nei confronti della corruzione nell'UE (2024).

<sup>117</sup> Eurobarometro Flash 543 "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE" (2024).



**girevoli"**. Sulla base della delibera n. 605 del 19 dicembre 2023<sup>118</sup>, l'ANAC ha adottato modifiche mirate del piano nazionale anticorruzione del 2022<sup>119</sup>, in particolare della parte relativa ai contratti pubblici. L'aggiornamento apporta precisazioni e modifiche introducendo, ove necessario, riferimenti al nuovo Codice appalti<sup>120</sup>, e stabilisce le disposizioni transitorie applicabili in materia di digitalizzazione del sistema degli appalti<sup>121</sup>. Sono inoltre aggiornati l'elenco degli indicatori di rischio e le misure di trasparenza, di controllo, di semplificazione, di regolazione e di organizzazione per aiutare gli enti pubblici a contenere i rischi di corruzione e cattiva amministrazione nei contratti pubblici finanziati coi fondi del PNRR<sup>122</sup>. Tra tali misure figura in particolare la conclusione di patti di integrità in capo all'affidatario, che deve adottare misure antimafia e anticorruzione durante il ciclo di vita dell'appalto<sup>123</sup>. Nell'ambito del piano nazionale anticorruzione l'ANAC sta elaborando anche orientamenti sul fenomeno delle "porte girevoli"<sup>124</sup>. L'obiettivo è migliorare gli attuali orientamenti dell'ANAC che vietano le "porte girevoli" per aiutare le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici a individuare misure preventive. Gli orientamenti specificheranno le sanzioni applicabili e i poteri di esecuzione dell'ANAC.

**Il Parlamento ha approvato un disegno di legge che abroga la fattispecie dell'abuso d'ufficio e limita l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite.** Il 10 luglio 2024 il Parlamento ha approvato un disegno di legge<sup>125</sup> che abroga la fattispecie dell'abuso d'ufficio e limita l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite. Le modifiche dell'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite mirano a

---

<sup>118</sup> ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione, aggiornamento 2023, delibera n. 605 del 19 dicembre 2023 ("delibera 605/2023").

<sup>119</sup> Il piano nazionale anticorruzione, adottato con delibera dell'ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023, sarà in vigore dal 2023 al 2025. Il piano definisce i principali obiettivi strategici per un periodo di tre anni, da aggiornare ogni anno. Ogni ministero, amministrazione o ente locale definisce e attua i propri piani triennali. Le amministrazioni e gli enti locali con meno di 50 dipendenti devono aggiornare la programmazione solo ogni tre anni, il che riduce gli oneri amministrativi. L'ANAC sostiene la pubblica amministrazione nell'elaborazione e nell'attuazione di piani d'azione triennali specifici per ente. Il piano nazionale anticorruzione contiene una parte generale destinata a sostenere i funzionari pubblici nella programmazione e nel monitoraggio delle misure anticorruzione e per la trasparenza, e una parte particolare sui contratti pubblici.

<sup>120</sup> Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega del Governo in materia di contratti pubblici. Il nuovo codice è in vigore dal 1° luglio 2023. Cfr. anche Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 18.

<sup>121</sup> ANAC, delibera 605/2023, pag. 12. Contributo scritto dell'ANAC in occasione della visita in Italia, pagg. 1-2.

<sup>122</sup> Gli enti pubblici che operano nell'ambito del sistema dei contratti pubblici possono integrare le misure nei piani triennali anticorruzione e adeguarli alle loro specifiche esigenze e ai loro assetti organizzativi: contributo scritto dell'ANAC in occasione della visita in Italia, pag. 2. L'aggiornamento riguarda anche le criticità individuate nelle diverse fasi del ciclo di vita dell'appalto: cfr. ANAC, delibera 605/2023, pag. 16.

<sup>123</sup> ANAC, delibera 605/2023, pag. 28, e contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 26.

<sup>124</sup> Contributo scritto dell'ANAC in occasione della visita in Italia, pag. 3, e contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. 22-23. La consultazione pubblica sugli orientamenti è stata aperta fino al 10 maggio 2024. La Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, fa riferimento a pag. 12 allo studio approfondito compiuto dall'ANAC sul divieto del cosiddetto *pantouflage* o fenomeno delle "porte girevoli" per evitare possibili conflitti di interessi nella pubblica amministrazione, e alla sua intenzione di adottare orientamenti al riguardo.

<sup>125</sup> Disegno di legge A.C. 1718, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare.

escludere non solo i casi in cui il mediatore si limita ad asserire di essere in grado di influenzare il pubblico ufficiale, ma anche quelli in cui l'utilità data o promessa non è economica<sup>126</sup>. Il Governo osserva che soltanto una percentuale limitata di tutti i procedimenti penali condotti per il reato di abuso d'ufficio si concluderebbe con una condanna<sup>127</sup>, il che dimostrerebbe che penalizzare tale comportamento è inefficace in rapporto alle risorse amministrative e finanziarie investite nelle relative attività procedurali<sup>128</sup>. Il Governo sostiene inoltre che la fattispecie esercita un effetto paralizzante sulle pubbliche amministrazioni e che altri reati di corruzione forniscono un quadro legislativo abbastanza forte per combattere gli atti che minano l'imparzialità e il corretto funzionamento della pubblica amministrazione<sup>129</sup>. Tuttavia la criminalizzazione dell'abuso d'ufficio e del traffico di influenze illecite è prevista dalle convenzioni internazionali sulla corruzione ed è quindi uno strumento essenziale per le autorità di contrasto e le procure ai fini della lotta contro la corruzione<sup>130</sup>. I portatori di interessi hanno osservato che l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio potrebbe comportare una diminuzione dei livelli di rilevamento e investigazione della frode e della corruzione<sup>131</sup>. Inoltre<sup>132</sup> la riduzione dell'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite

---

<sup>126</sup> Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12, nota 87.

<sup>127</sup> Sui 5 292 procedimenti conclusi per questo reato le condanne sono state soltanto nove e sui 4 481 procedimenti conclusi nel 2022 le condanne sono state soltanto 18. Cfr. contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, pag. 23; Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12, nota 86.

<sup>128</sup> Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, pagg. 21 e 22. Le disposizioni del codice penale sul reato di abuso d'ufficio sono state modificate almeno cinque volte tra il 1930 e il 2020. Si vedano le audizioni del presidente dell'ANAC del 5 settembre 2023 dinanzi al Senato della Repubblica (pagg. 5 e 6) e del 28 marzo 2024 dinanzi alla Camera dei deputati (pagg. da 5 a 7).

<sup>129</sup> Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, pagg. 3 e 4.

<sup>130</sup> L'abuso di pubblico ufficio e il traffico di influenze illecite figurano nella convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e il traffico di influenze illecite figura nella convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione. La Commissione ha proposto di criminalizzare tali reati a livello dell'Unione nel maggio 2023, in seguito all'impegno preso dalla sua presidente nel discorso sullo stato dell'Unione del 2022 (COM(2023) 234 final del 3 maggio 2023). In occasione dell'audizione di fronte alla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica del 5 settembre 2023, il presidente dell'ANAC ha affermato che il disegno di legge sarebbe contrario alla proposta della Commissione e alle convenzioni internazionali anticorruzione. A questo proposito si veda il contributo di Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés alla Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 18. L'abuso d'ufficio configura reato in almeno 25 Stati membri: cfr. COM(2023) 234 final, del 3 maggio 2023, pag. 12.

<sup>131</sup> Si vedano le audizioni del presidente dell'ANAC del 5 settembre 2023 dinanzi al Senato della Repubblica (pagg. 12 e 13) e del 28 marzo 2024 dinanzi alla Camera dei deputati (pagg. da 12 a 14 e 17) e il contributo scritto dell'ANAC in occasione della visita in Italia, pag. 9. Si vedano inoltre i contributi dell'EPPO (pag. 34) e di Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (pag. 18) alla Relazione sullo Stato di diritto 2024 e il contributo scritto di The Good Lobby in occasione della visita in Italia (pag. 4). Informazione ricevuta anche in occasione della visita in Italia dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, dalla Procura generale presso la Corte suprema di cassazione, da Transparency International Italy e da Openpolis. In occasione della visita in Italia, la Procura generale presso la Corte suprema di cassazione ha osservato che la differenza tra il numero di procedimenti e il numero di condanne potrebbe anche essere interpretata positivamente come prova dell'accuratezza delle autorità investigative nell'esaminare gli elementi di prova. Il presidente dell'ANAC ha formulato un'osservazione analoga nell'audizione dinanzi alla Camera dei deputati del 28 marzo 2024 (pag. 4).

<sup>132</sup> Informazioni ricevute in occasione della visita in Italia da The Good Lobby, da Libera, dall'ANAC e dalla Procura generale presso la Corte suprema di cassazione. Si vedano inoltre il contributo scritto di The Good Lobby in occasione della visita in Italia e i contributi di The Good Lobby "Regulate lobbying to improve democracy" e "Anticorruption Decalogue"; l'audizione del presidente dell'ANAC dinanzi alla Camera dei deputati del 28 marzo 2024 (pagg. 18 e 21).

dovrebbe essere controbilanciata da norme più rigorose in materia di lobbying<sup>133</sup>. Il 3 luglio 2024 il Governo ha approvato un decreto-legge che introduce la nuova fattispecie di reato di peculato per distrazione, riguardante l'indebita destinazione di denaro o cose mobili da parte di pubblico ufficiale<sup>134</sup>.

**Le proposte modifiche dei termini di prescrizione, attualmente all'esame del Parlamento, potrebbero ridurre il tempo disponibile per svolgere i procedimenti penali, anche nei casi di corruzione.** Il 16 gennaio 2024 la Camera dei deputati ha approvato un disegno di legge<sup>135</sup> inteso a modificare i termini di prescrizione dei reati<sup>136</sup>, che attualmente è oggetto di esame presso la Commissione Giustizia del Senato della Repubblica. Le autorità giudiziarie temono che la riforma, proposta a così poca distanza da quella del 2021 (dal 2016 si sono susseguite cinque riforme di questo tipo), imponga un pesante onere amministrativo per ricalcolare i termini di prescrizione applicabili a tutti i casi pendenti, con possibili conseguenze negative sulla durata dei procedimenti giudiziari e sull'assorbimento dell'arretrato. Temono inoltre che questa evoluzione possa compromettere l'efficacia dell'azione penale e della decisione giudiziaria in merito ai reati, compresi i casi di corruzione ad alto livello.<sup>137</sup>

**Il numero totale di condanne per reati di corruzione è leggermente diminuito.** Il numero di condanne nei confronti di persone fisiche per reati di corruzione è leggermente diminuito

---

<sup>133</sup> Riguardo al lobbying il Governo ha dichiarato che la complessità delle norme sul conflitto di interessi è tale da richiedere un intervento ad hoc che potrebbe essere apportato in una fase successiva, dopo l'approvazione della riforma. Si veda il contributo scritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, presentato in occasione della visita in Italia, pag. 21.

<sup>134</sup> Decreto-legge 3 luglio 2024, n. 92, Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia. L'articolo 9 del decreto-legge modifica il codice penale introducendo l'articolo 314-bis, "Indebita destinazione di denaro o cose mobili", reato noto anche come "peculato per distrazione". Il decreto-legge dev'essere convertito in legge entro 60 giorni dall'adozione. Contributo scritto del Governo italiano.

<sup>135</sup> Disegno di legge A.C. 893, Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di prescrizione. Cfr. Ministero della Giustizia, comunicati stampa del 25 ottobre 2023 "Prescrizione, si torna a quella sostanziale", e dell'8 dicembre 2023 "Prescrizione, Nordio e Sisto: Totale armonia, nessuno scontro". Si veda anche il contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, pag. 24, e il contributo della Corte suprema di cassazione per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. 22 e 23.

<sup>136</sup> Il disegno di legge ha due pilastri principali: la reintroduzione della regola per cui i termini di prescrizione continuano a decorrere dopo un giudizio di assoluzione in primo grado, mentre una condanna in primo grado continuerà a causare l'interruzione della prescrizione (attualmente la prescrizione è sempre interrotta dopo una decisione di primo grado, che sia di assoluzione o di condanna); l'abolizione del meccanismo per cui l'azione penale è interrotta quando sono superati i termini di durata massima dei giudizi di appello e di Cassazione (improcedibilità).

<sup>137</sup> Le autorità seguenti hanno chiesto un regime transitorio per i procedimenti di appello in corso, affinché non debbano essere ricalcolati i termini di prescrizione applicabili: i presidenti delle Corti d'appello italiane (con lettera del 22 novembre 2023 al Ministro della Giustizia e ai presidenti delle Commissioni Giustizia di entrambe le camere), il Consiglio Superiore della Magistratura (nel parere sul disegno di legge espresso con delibera del 17 gennaio 2024) e l'Associazione Nazionale Magistrati il 20 gennaio 2024. Si veda il contributo della Corte suprema di cassazione per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. 22 e 23. Informazione ricevuta anche dalla Procura generale presso la Corte suprema di cassazione in occasione della visita in Italia. Il regime transitorio si applica anche, fino alla fine del 2024, alle modifiche introdotte ai termini di prescrizione nel 2021: si veda il contributo della Corte suprema di cassazione alla Relazione sullo Stato di diritto 2024.

nel 2023 (1 361) rispetto al 2022 (1 483) e per il 2024 si registrano finora 143 condanne<sup>138</sup>. Per le persone giuridiche il numero è sceso da 19 a 9 tra il 2022 e il 2023<sup>139</sup>. I numeri delle condanne a pene privative della libertà e a sanzioni pecuniarie sono stati analoghi: 79 pene detentive e pecuniarie, 1 055 pene detentive e 51 sanzioni pecuniarie irrogate nel 2023, mentre nel 2022 si sono registrate 86 pene detentive e pecuniarie, 1 135 pene detentive e 87 sanzioni pecuniarie. Per il 2024 le cifre ammontano rispettivamente a 6, 101 e 13<sup>140</sup>. Il numero di sospensioni della pena, benché sia diminuito nel 2023, rimane elevato: 108 (pari al 75 % delle condanne totali) finora nel 2024, 931 (68 %) nel 2023 e 1032 (70 %) nel 2022<sup>141</sup>.

**Le autorità di contrasto hanno continuato a beneficiare di investimenti in strumenti informatici che le hanno aiutate a svolgere i loro compiti con maggiore efficienza.**

L'interoperabilità delle banche dati è fondamentale per il lavoro delle autorità di contrasto, per contribuire a semplificare le procedure amministrative e combattere più efficacemente la frode fiscale, la frode nella spesa pubblica e la criminalità economica e organizzata<sup>142</sup>. La digitalizzazione ha assunto un ruolo primario e strategico grazie alle opportunità di finanziamento offerte dal PNRR<sup>143</sup>. La Guardia di Finanza, ad esempio, ha continuato a rinnovare e rafforzare l'infrastruttura tecnologica e ha redatto un piano pluriennale in cui l'informatica svolge una funzione fondamentale. Ha inoltre consolidato varie banche dati su un'unica piattaforma per facilitare la consultazione e l'uso di dati e informazioni su persone fisiche e giuridiche oggetto di indagine<sup>144</sup>. La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha avviato un processo di aggiornamento e consolidamento delle banche dati per i suoi 26 procuratori distrettuali, in modo da favorire la cooperazione e l'accesso alle informazioni<sup>145</sup>. Il registro dei titolari effettivi, istituito nel giugno 2022, è infine entrato in funzione il 29 settembre 2023 e costituirà un'importante fonte di informazioni per lo svolgimento delle indagini delle autorità di contrasto. La cooperazione e il coordinamento pratico tra i vari servizi della polizia nazionale e della procura, le autorità fiscali e l'ANAC continuano a essere efficaci<sup>146</sup>, così come la cooperazione tra la polizia, le autorità di contrasto e l'EPPO<sup>147</sup>.

---

<sup>138</sup> Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, allegato 3. Tra il 2022 e il 2023 il numero di condanne è diminuito all'incirca dell'8 %.

<sup>139</sup> Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, pag. 26.

<sup>140</sup> Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, allegati da 4 a 6.

<sup>141</sup> Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, allegato 7. Va osservato che i dati degli ultimi anni potrebbero discostarsi da quelli reali a causa degli arretrati nell'alimentazione del sistema. Le autorità di contrasto non avevano dati da trasmettere riguardo alle segnalazioni di illeciti.

<sup>142</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 13.

<sup>143</sup> Informazioni ricevute dalla Guardia di Finanza in occasione della visita in Italia.

<sup>144</sup> Informazioni ricevute dalla Guardia di Finanza in occasione della visita in Italia.

<sup>145</sup> Data la crescente importanza della lotta contro la criminalità informatica e del rafforzamento della cibersecurity delle infrastrutture critiche, il decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105 ha esteso per la prima volta le competenze della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo a questi settori, il che mostra anche il valore della cooperazione tra agenzie. Cfr. contributo scritto della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ricevuto in occasione della visita in Italia (pag. 1).

<sup>146</sup> Cfr. anche Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 14.

<sup>147</sup> L'EPPO e la Guardia di Finanza hanno partecipato a un'indagine internazionale su larga scala su una presunta organizzazione criminale sospettata di aver sottratto in maniera fraudolenta 600 milioni di EUR dal PNRR. EPPO (2024), indagine "Resilient Crime" ("Criminalità resiliente"): 22 arresti in una retata contro un'organizzazione criminale sospettata di una frode da 600 milioni di EUR sui fondi di NextGenerationEU. La cooperazione tra l'EPPO e le procure nazionali è però resa più complessa dalla (frammentazione della)

**Si rilevano ulteriori progressi nell'adozione di una normativa complessiva sul conflitto di interessi.** La Relazione sullo Stato di diritto 2023 raccomandava all'Italia di "adottare norme complessive sui conflitti di interessi"<sup>148</sup>. Le iniziative volte a adottare una normativa globale sul conflitto di interessi per i titolari di cariche politiche, compresi i parlamentari, sono in sospenso da anni<sup>149</sup>. Il 28 maggio 2024 la Camera dei deputati ha approvato una proposta di legge<sup>150</sup> intesa ad aggiornare la disciplina in materia di conflitto di interessi per i titolari di cariche di governo statali, regionali o locali e dei membri di alcune autorità di vigilanza, e a vietare ai titolari di cariche pubbliche di ricevere finanziamenti da Stati stranieri. La legge non riguarderebbe tutti i parlamentari, ma soltanto quelli che sono nel contempo titolari di cariche di governo<sup>151</sup>. La proposta è attualmente all'esame del Senato della Repubblica. È invece ancora in sospenso una proposta di legge presentata nel marzo 2023<sup>152</sup>, intesa a modificare e rafforzare il Regolamento interno della Camera dei deputati codificando alcune disposizioni sulla trasparenza del Codice di condotta del 2016 e inasprendo le sanzioni in caso di violazione<sup>153</sup>. Considerando che una delle proposte

---

struttura nazionale: contributo dell'EPPO alla Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 32. L'EPPO ha indagato su 42 casi di corruzione, che corrispondono al 2 % dei suoi casi totali in Italia: cfr. EPPO, Relazione annuale sul 2023, pag. 37.

<sup>148</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 2. Nella Relazione sullo Stato di diritto 2023 la Commissione rilevava alcuni progressi nell'adozione di una legislazione complessiva sul conflitto di interessi, a seguito della raccomandazione formulata nel 2022. Cfr. anche Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 2.

<sup>149</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 15, con i riferimenti alle relazioni sullo Stato di diritto 2022, 2021 e 2020 (rispettivamente pagg. 18, 12-13 e 12). L'esigenza di rafforzare le regole italiane sull'integrità dei parlamentari in relazione a conflitti di interessi, codici di condotta e norme in materia di lobbying è stata oggetto di varie raccomandazioni del GRECO nel corso degli anni, da ultimo nel 2024. Cfr. GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Secondo addendum alla seconda relazione di conformità sull'Italia - Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri, pagg. da 2 a 8.

<sup>150</sup> Il disegno di legge A.C. 304 propone di abrogare la legge 20 luglio 2004, n. 215 (Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi), di predisporre un meccanismo preventivo volto a evitare il formarsi di conflitti di interessi, compresi quelli derivanti dalla mera proprietà di patrimoni di rilevanti dimensioni, e di stabilire diverse tipologie di sanzioni, di carattere pecuniario e reputazionale. I titolari di cariche di governo statali comprendono il Presidente del Consiglio dei ministri, i Vicepresidenti del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Viceministri, i Sottosegretari di Stato e i Commissari straordinari del governo. Si veda il contributo scritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, presentato in occasione della visita in Italia, pagg. da 18 a 20.

<sup>151</sup> Contributo scritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, presentato in occasione della visita in Italia, pag. 20. Secondo le informazioni ricevute in occasione della visita in Italia dalle Commissioni parlamentari, tutti i parlamentari sarebbero comunque contemplati dalle disposizioni che vietano di ricevere pagamenti da Stati stranieri. Cfr. anche GRECO (2024), Quarto ciclo di valutazione – Secondo addendum alla seconda relazione di conformità sull'Italia - Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri, pagg. da 3 a 4.

<sup>152</sup> Doc. II, n. 6, del 1° marzo 2023, Proposta di modificazione al regolamento - Introduzione del Codice di condotta dei deputati, attualmente esaminata dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati. La proposta è simile a quella presentata nella precedente legislatura (doc. II, n. 21) in quanto anch'essa formulata per seguire una raccomandazione del GRECO. Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 15.

<sup>153</sup> Contributo scritto delle Commissioni parlamentari in occasione della visita in Italia. Cfr. anche Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 15. Nell'ultima valutazione il GRECO conclude che non è stata ancora completamente attuata la sua raccomandazione, rivolta a entrambe le camere, che chiedeva l'inserimento formale del Codice di condotta nel Regolamento interno della Camera dei deputati e il perfezionamento dello stesso mediante orientamenti dettagliati sulle

legislative è stata approvata dalla Camera dei deputati, ed entrambe sono in attesa di adozione senza un termine specifico, sono stati compiuti ulteriori progressi nell'attuazione delle raccomandazioni formulate negli anni precedenti.

**Non si registrano ulteriori progressi nell'adozione di norme complessive sul lobbying e nell'istituzione di un'impronta legislativa.** La Relazione sullo Stato di diritto 2023 raccomandava all'Italia di "adottare norme complessive [...] e regolamentare il lobbying istituendo un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa"<sup>154</sup>. Anche se la Camera dei deputati dispone di norme sul lobbying e di un registro dei rappresentanti di interessi<sup>155</sup>, mancano disposizioni complessive sul lobbying valide per entrambe le camere parlamentari<sup>156</sup>. La mancanza di regolamentazione delle attività di lobbying è percepita come una delle principali carenze nel sistema di integrità nazionale<sup>157</sup>. Nel dicembre 2023 erano registrate 365 persone giuridiche e 74 persone fisiche (a metà marzo 2023 erano rispettivamente 318 e 62), il che mostra un miglioramento<sup>158</sup>. Come l'anno scorso, nessuno dei disegni di legge presentati è stato oggetto di discussioni parlamentari in nessuna delle due camere<sup>159</sup>. L'indagine conoscitiva sulle attività dei rappresentanti di interessi avviata nel marzo 2023, che doveva terminare nel giugno 2023, è

---

sue disposizioni, e l'istituzione di un sistema efficace di attuazione delle norme e di assunzione di responsabilità né la sua raccomandazione di fissare norme chiare e applicabili in materia di conflitto di interessi dei parlamentari. Cfr. GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Secondo addendum alla seconda relazione di conformità sull'Italia - Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri, pagg. da 2 a 5.

<sup>154</sup> Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 2, e Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 2. Nella relazione del 2023 la Commissione valutava che erano stati compiuti progressi per quanto riguarda l'adozione di disposizioni sul lobbying per l'istituzione di un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa.

<sup>155</sup> La decisione n. 208/2017 sulle attività di lobbying presso la Camera dei deputati stabilisce l'iscrizione obbligatoria in un registro pubblico dei lobbisti per qualsiasi persona fisica o giuridica che rappresenti interessi collettivi. Sono regolamentate solo le attività della Camera dei deputati, non quelle del Senato della Repubblica. Sul territorio nazionale la situazione rimane frammentaria, in mancanza di un registro nazionale per il Governo, e manca un approccio sistematico o standardizzato. Cfr. le relazioni sullo Stato di diritto 2023 e 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, rispettivamente pagg. 16 e 17 e pag. 19.

<sup>156</sup> Il GRECO ha osservato che la decisione n. 208/2017 affronta soltanto la parte della questione relativa ai lobbisti e ha sottolineato l'esigenza, per l'Italia, di emanare linee guida mirate con chiare istruzioni per i deputati su come interagire con i rappresentanti di interessi e sulla condotta da tenere. Ha esortato anche il Senato della Repubblica a disciplinare la materia. Cfr. GRECO (2021), Quarto ciclo di valutazione – Secondo rapporto di conformità sull'Italia - Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri, pag. 6.

<sup>157</sup> The Lobbying4Change Coalition guidata da The Good Lobby, che consiste in 44 organizzazioni ed è sostenuta da più di 21 600 cittadini firmatari di una petizione per una legge in materia, ha incoraggiato l'effettiva regolamentazione delle attività di lobbying e del conflitto d'interessi: "Una legge sul lobbying, per il bene della democrazia". Si veda inoltre il contributo scritto di The Good Lobby in occasione della visita in Italia.

<sup>158</sup> Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 15.

<sup>159</sup> Nell'attuale legislatura, iniziata nell'ottobre 2022, quattro disegni di legge sono stati presentati alla Camera dei deputati e cinque al Senato della Repubblica, ma l'esame delle proposte non è ancora cominciato. Si veda il contributo scritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, presentato in occasione della visita in Italia, pag. 20. Cfr. contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 22, e Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 16 e 17.

stata prorogata fino al 31 marzo 2024<sup>160</sup>. Sulla base del suo esito, la Commissione competente prevede di stilare una relazione e valutare l'esigenza di redigere nuove norme o pubblicare una guida<sup>161</sup>. È stata espressa una certa perplessità rispetto all'idea di condurre un'indagine mentre occorrerebbe una concreta azione legislativa<sup>162</sup>. Si sottolinea inoltre che l'esigenza di norme complessive sulle attività di lobbying, comprendenti una definizione precisa della figura del rappresentante di interessi, è cresciuta alla luce delle modifiche proposte dell'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite<sup>163</sup>. Il GRECO conclude che, oltre alle norme che disciplinano le attività di terzi e lobbisti, occorrono anche norme sulle relazioni e sui contatti dei parlamentari con i lobbisti<sup>164</sup>. Manca ancora una "impronta legislativa"<sup>165</sup>. Considerando che non vi sono stati sviluppi legislativi concreti e che non è ancora chiaro se il Parlamento proporrà norme complessive o istituirà un'impronta legislativa, non sono stati compiuti ulteriori progressi per attuare la raccomandazione formulata negli scorsi anni.

**Non vi sono stati ulteriori progressi sulla questione del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, poiché i disegni di legge sono ancora in discussione.** La Relazione sullo Stato di diritto 2023 raccomandava all'Italia di "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"<sup>166</sup>. Come riferito negli anni precedenti<sup>167</sup>, l'attuale pratica delle

---

<sup>160</sup> Nel 2023 circa 30 professionisti del settore del diritto costituzionale hanno presentato pareri nell'ambito dell'indagine. Le audizioni, l'ultima delle quali si è tenuta il 5 dicembre 2023, stanno riprendendo nel 2024 (informazione ricevuta dalle Commissioni parlamentari in occasione della visita in Italia). Cfr. contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 22, e Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 16 e 17.

<sup>161</sup> Informazione ricevuta dalle Commissioni parlamentari in occasione della visita in Italia.

<sup>162</sup> Cfr. contributo di The Good Lobby per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 14. Dal 1976 sono stati presentati più di 100 progetti di legge e nessuno di essi è stato approvato in via definitiva da una o l'altra camera. The Good Lobby ha inoltre osservato, durante la visita in Italia, che le audizioni erano troppo accademiche e legalistiche e non abbastanza concentrate sugli aspetti "sociologici".

<sup>163</sup> Cfr. anche The Good Lobby (2023), "Siamo tutti trafficanti di influenze illecite?". Il presidente dell'ANAC ha formulato osservazioni analoghe nell'audizione del 5 settembre 2023 dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica (pagg. 15 e 16). Informazioni ricevute dal Consiglio nazionale forense in occasione della visita in Italia.

<sup>164</sup> Il GRECO conclude che la sua raccomandazione di sviluppare ulteriormente le norme applicabili sulle modalità di interazione del Parlamento (entrambe le camere) con i lobbisti e altri terzi che cercano di influenzare il processo parlamentare non è stata seguita: cfr. GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri, Secondo addendum alla seconda relazione di conformità sull'Italia sulla prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri, pagg. da 7 a 8.

<sup>165</sup> Openpolis ha aperto all'inizio del 2024 una piattaforma online denominata OpenParlamento per aumentare la trasparenza e permettere ai cittadini di monitorare da vicino l'operato del Governo e del Parlamento. Contributo scritto di Openpolis in occasione della visita in Italia, pagg. 1 e 2.

<sup>166</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 2. Cfr. anche Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 2. Nella Relazione sullo Stato di diritto 2023 la Commissione constatava che erano stati compiuti alcuni progressi nell'affrontare efficacemente la pratica di incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche e nell'introduzione di un registro elettronico unico per le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne. La raccomandazione (UE) 2023/2829 della Commissione, del 12 dicembre 2023, relativa a processi elettorali inclusivi e resilienti nell'Unione invita gli Stati membri a individuare eventuali lacune nella propria legislazione relative alle donazioni elargite da paesi terzi a partiti politici, fondazioni politiche, candidati politici e organizzatori di campagne elettorali.

<sup>167</sup> Cfr., ad es., le relazioni sullo Stato di diritto 2023 e 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in

donazioni private ai partiti potrebbe rappresentare un ostacolo per la responsabilità pubblica e addirittura comportare l'esercizio di un'influenza sproporzionata sul programma politico da parte dei donatori privati a seconda dell'entità del rispettivo contributo<sup>168</sup>. I vari disegni di legge presentati alle due camere nel corso degli anni per affrontare questa questione, da tempo sul tavolo, non sono ancora stati adottati<sup>169</sup>. La Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sta esaminando due disegni di legge presentati nel dicembre 2022 e marzo 2023<sup>170</sup>, intesi a consolidare, razionalizzare e rafforzare le vigenti norme sui partiti politici e sul relativo finanziamento e ad aumentare la trasparenza<sup>171</sup>. Parallelamente, nel 2023 è stato presentato un disegno di legge<sup>172</sup> per modificare la normativa riguardante la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici<sup>173</sup>, allo scopo di aumentare l'autonomia di tale organo rendendolo assimilabile a un'autorità amministrativa indipendente<sup>174</sup>. Si attendono ancora i risultati e i futuri sviluppi di queste diverse discussioni, nonché una relazione tecnica sul finanziamento della

---

Italia, rispettivamente pagg. 17 e 19 e 20.

<sup>168</sup> L'Italia vieta i finanziamenti pubblici diretti ai partiti, anche per le campagne elettorali. Dal 2014 i partiti politici devono finanziarsi quasi esclusivamente con donazioni private di persone fisiche o giuridiche.

<sup>169</sup> Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 17.

<sup>170</sup> Disegno di legge A.S. 207, Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni concernenti i partiti e i movimenti politici per la piena attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, presentato il 6 dicembre 2022; disegno di legge A.S. 549, Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di disciplina dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti, dell'attività politica, delle campagne elettorali, delle forme di contribuzione e della trasparenza dei bilanci e dei rendiconti, presentato il 7 marzo 2023. Un altro progetto di legge (A.C. 533, Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni concernenti i partiti e i movimenti politici) è stato presentato alla Camera dei deputati, ma l'esame non è ancora cominciato. Informazioni ricevute in occasione della visita in Italia dalle Commissioni parlamentari e contributo scritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, presentato in occasione della visita in Italia, pag. 21.

<sup>171</sup> Il disegno di legge A.S. 207 propone di integrare il contenuto degli statuti dei partiti politici per includere obblighi di trasparenza riguardanti le attribuzioni e la composizione degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata in carica dei loro componenti; limiti più stretti per le donazioni private e il ripristino del finanziamento pubblico dei partiti secondo criteri equi di distribuzione. Il disegno di legge A.S. 549 propone di consolidare le disposizioni vigenti in materia di trasparenza, gli obblighi relativi allo statuto dei partiti politici e le modalità dei contributi finanziari. Cfr. contributo scritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, presentato in occasione della visita in Italia, pag. 21, e informazioni ricevute in occasione della visita in Italia dalle Commissioni parlamentari.

<sup>172</sup> Disegno di legge A.S. n. 552, Modifica alla legge 6 luglio 2012, n. 96, in materia di disciplina della Commissione per la verifica degli statuti e il controllo dei rendiconti dei partiti politici. Informazione ricevuta dalle Commissioni parlamentari in occasione della visita in Italia.

<sup>173</sup> Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici. La Commissione, istituita dalla legge 6 luglio 2012, n. 96, è incaricata di verificare la regolarità e la conformità dei rendiconti dei partiti politici per ciascun esercizio di bilancio. I suoi poteri e le sue competenze sono stati ampliati nel corso degli anni, da ultimo con la legge 9 gennaio 2019, n. 3. Nelle relazioni al Parlamento del 29 aprile 2024 (pagg. 8 e 9) e del 20 aprile 2023 (pagg. 8 e 9), la Commissione ha indicato l'esigenza di essere dotata di maggiori risorse a causa dell'aumento delle sue numerose e complesse mansioni.

<sup>174</sup> Il disegno di legge propone una serie di norme concernenti, fra l'altro, il mandato di durata fissa non rinnovabile, la composizione e il personale, e l'aumento della dotazione finanziaria da 60 000 EUR a un milione di EUR. Si attende inoltre una relazione tecnica sul futuro finanziamento della Commissione.



Commissione<sup>175</sup>. Non esiste ancora un registro centralizzato, unico e leggibile automaticamente che contribuisca alla disponibilità di informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne in modo coerente, comprensibile e tempestivo<sup>176</sup>. Alla luce di questi sviluppi non si constatano ulteriori progressi nell'attuazione delle raccomandazioni formulate negli scorsi anni.

**Sono state pubblicate linee guida sulle procedure di presentazione e gestione delle segnalazioni esterne di illeciti.** L'ANAC, in qualità di canale di segnalazione esterna per gli informatori, ha pubblicato nuove linee guida sulle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne, entrate in vigore il 12 luglio 2023 mediante la delibera n. 311<sup>177</sup>. L'ANAC prevede inoltre di redigere nel corso del 2024 linee guida sull'istituzione di canali di segnalazione interni, per affrontare questioni rimaste in sospeso sull'interpretazione delle norme<sup>178</sup>. Nel 2023 l'ANAC ha ricevuto 1 032 segnalazioni di illeciti, rispetto alle 348 del 2022 e alle 534 del 2021<sup>179</sup>. Di queste, 419 sono state considerate inammissibili, e le altre 613 devono essere esaminate (su 115 di esse sono iniziate le indagini). Nel gennaio 2024 sono state ricevute 107 segnalazioni, di cui 26 sono state considerate inammissibili e archiviate, mentre le altre sono state assegnate ai funzionari per indagini preliminari<sup>180</sup>.

**Sussistono rischi di corruzione nel settore degli appalti pubblici anche se la digitalizzazione dei contratti pubblici dovrebbe aumentare la trasparenza.** L'Eurobarometro Flash sull'atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione

---

<sup>175</sup> I due disegni di legge potrebbero fra l'altro essere unificati: informazione ricevuta dalle Commissioni parlamentari in occasione della visita in Italia.

<sup>176</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2023 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 16 e 17. Il GRECO (Terzo ciclo di valutazione – Secondo addendum al secondo rapporto di conformità sull'Italia - Incriminazioni e trasparenza sui finanziamenti dei partiti politici, punto 37) aveva raccomandato all'Italia di introdurre un approccio coordinato per la pubblicazione delle informazioni sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, di far sì che tali informazioni siano rese disponibili in modo coerente, comprensibile e tempestivo e di consentire al pubblico un accesso più facile e significativo, anche mediante un uso ottimale delle pubblicazioni online. Transparency International Italy ha più volte constatato che i dati sul finanziamento dei partiti politici sono incompleti e non sono forniti in un formato leggibile meccanicamente, aperto, coerente e utilizzabile.

<sup>177</sup> Le linee guida intendono precisare alcuni aspetti del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, e fornire orientamenti che gli enti pubblici e privati possono prendere in considerazione al momento di istituire i propri canali interni di segnalazione. Cfr. contributo scritto dell'ANAC in occasione della visita in Italia, pagg. 4 e 5, e contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. da 23 a 26.

<sup>178</sup> Dal 4 al 22 dicembre 2023 l'ANAC ha svolto un sondaggio anonimo per i settori pubblici e privati tenuti ad attivare canali interni di segnalazione nell'ambito delle loro amministrazioni o dei loro enti, al fine di individuare i principali problemi che devono affrontare per adempiere ai loro obblighi. Cfr. contributo scritto dell'ANAC in occasione della visita in Italia, pagg. 4 e 5, e contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. da 23 a 26. Secondo le informazioni ricevute in occasione della visita in Italia da Libera e Transparency International Italy, potenziali informatori potrebbero non segnalare gli illeciti perché non si fidano sufficientemente dei canali interni di segnalazione o perché non sono sicuri del rapporto tra i canali esterni e quelli interni. L'inclusione del settore privato è però vista positivamente.

<sup>179</sup> Secondo l'ANAC, le cifre basse del 2021 e del 2022 sono dovute principalmente agli effetti della pandemia: informazione ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>180</sup> L'ANAC indaga su casi che rientrano nella sua competenza mentre rinvia alla Procura o alle autorità amministrative competenti quelli che esulano dalla sua sfera di intervento. L'ANAC ha anche poteri sanzionatori e può imporre sanzioni amministrative. Cfr. contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. 24 e 25.

nell'UE mostra che in Italia il 29 % delle imprese (a fronte di una media del 27 % nell'UE) ritiene che negli ultimi tre anni la corruzione abbia impedito loro, nella pratica, di vincere una gara di appalto o un contratto di appalto pubblico<sup>181</sup>. Il settore degli appalti pubblici continua a essere considerato da molti portatori di interessi<sup>182</sup> esposto a un elevato rischio di corruzione, e i fondi consistenti del PNRR<sup>183</sup> sono considerati particolarmente esposti a possibili pratiche di corruzione e all'infiltrazione della criminalità organizzata<sup>184</sup>. La digitalizzazione, a partire dal 1° gennaio 2024<sup>185</sup>, dell'intero ciclo dei contratti di appalto o concessione, di qualunque importo, prevista dal nuovo Codice appalti<sup>186</sup> dovrebbe aumentare la trasparenza dei contratti pubblici lungo tutto il loro ciclo di vita, facilitando la tracciatura nelle catene di approvvigionamento<sup>187</sup>. La revisione del piano nazionale anticorruzione disposta dalla delibera n. 605 dell'ANAC di cui sopra era inoltre destinata esplicitamente a rafforzare l'attuazione e la trasparenza delle procedure di appalto e a ridurre i potenziali rischi di frode e corruzione generati dalle procedure semplificate introdotte dal nuovo Codice appalti<sup>188</sup>.

### **III. PLURALISMO DEI MEDIA E LIBERTÀ DEI MEDIA**

In Italia la libertà di stampa e la libertà di espressione sono valori sanciti e tutelati dalla Costituzione<sup>189</sup>. Un quadro giuridico completo prevede garanzie per la libertà e il pluralismo dei media. L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) è l'autorità

---

<sup>181</sup> Eurobarometro Flash 543 "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE". La percentuale è superiore di 2 punti alla media UE.

<sup>182</sup> Informazione ricevuta in occasione della visita in Italia dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, dalla Guardia di Finanza, dall'ANAC, dalla Corte dei Conti, da Libera, Transparency International Italy e Openpolis. Secondo la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, ad esempio, le organizzazioni criminali sono attratte dall'uso dei fondi del PNRR negli appalti per la transizione verde, le grandi infrastrutture e i servizi. Altri portatori di interessi hanno individuato consulenze fasulle, dichiarazioni false e divisioni strumentali di contratti di valore elevato in più contratti di valore meno elevato al fine di evitare controlli più rigorosi. Cfr. anche EPPO, comunicato stampa del 4 aprile 2024, indagine "Resilient Crime" ("Criminalità resiliente"): 22 arresti in una retata contro un'organizzazione criminale sospettata di una frode da 600 milioni di EUR sui fondi di NextGenerationEU. Nel maggio 2024 i media hanno ampiamente segnalato le indagini della Guardia di Finanza e le accuse della Procura di Genova nei confronti di funzionari, alcuni dei quali di alto livello, e imprenditori per diversi casi di presunta corruzione nelle concessioni portuali e corruzione elettorale.

<sup>183</sup> Le Procure regionali della Corte dei conti stanno indagando su una serie di casi di abuso o uso fraudolento di risorse pubbliche e altre irregolarità connesse alla realizzazione di progetti del PNRR. L'esatta entità del danno derivante da tali reati dev'essere ancora quantificata, ma si prevede una cifra notevolmente superiore alla stima di circa 1,8 milioni di EUR. Nel 2023, inoltre, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti hanno disposto il pagamento di un risarcimento per danno erariale, nel settore dei fondi pubblici, per un importo di 51,3 milioni di EUR. Cfr. contributo scritto della Corte dei conti in occasione della visita in Italia, pagg. 3 e 4.

<sup>184</sup> Come riferito anche negli anni precedenti: cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, rispettivamente pagg. 19 e 20 e 21 e 22. Cfr. anche Camera dei deputati, Doc. LXXIV, n. 3, Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (Primo semestre 2023), del 18 giugno 2024.

<sup>185</sup> Questo obiettivo fa parte della missione M1C1-75 del PNRR. La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, gestita dall'ANAC, raccoglie dati da diverse banche dati e permette un approccio unificato in materia di accessibilità, trasparenza, pubblicità e tracciabilità dell'intero processo di appalto.

<sup>186</sup> Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

<sup>187</sup> Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 19.

<sup>188</sup> Informazione ricevuta dall'ANAC in occasione della visita in Italia.

<sup>189</sup> Costituzione della Repubblica italiana, articolo 21. Nell'"Indice 2024 sulla libertà di stampa nel mondo" di Reporter senza frontiere, l'Italia si colloca al 46° posto rispetto al 41° dello scorso anno.

indipendente di regolamentazione per il settore dei media. Il decreto sulla libertà d'informazione (FOIA) garantisce ai cittadini il diritto di accedere alle informazioni e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni<sup>190</sup>.

**L'autorità di regolamentazione dei media continua a funzionare in modo indipendente ed efficace.** L'AGCOM svolge funzioni di vigilanza nei settori delle comunicazioni elettroniche, dell'audiovisivo e delle poste<sup>191</sup>. All'AGCOM sono state conferite nel 2023 nuove competenze<sup>192</sup>, tra cui ulteriori poteri di regolamentazione nei confronti delle piattaforme online, a seguito della sua designazione quale Coordinatore dei Servizi Digitali ai sensi del regolamento sui servizi digitali<sup>193</sup>. Ai sensi del diritto italiano l'AGCOM svolge anche funzioni di garanzia dell'integrità delle consultazioni elettorali in quanto autorità competente incaricata di monitorare e assicurare la pluralità, l'esattezza e l'imparzialità delle comunicazioni e delle informazioni politiche nella stampa, alla radio e nei servizi di media audiovisivi, anche in periodi elettorali (par condicio)<sup>194</sup>. Un quadro giuridico consolidato garantisce che l'AGCOM continui a essere funzionalmente autonoma e indipendente nell'esercizio dei suoi poteri di regolamentazione, anche per quanto riguarda il monitoraggio, l'applicazione delle norme e l'imposizione di sanzioni nei confronti dei fornitori di servizi di media<sup>195</sup>. Dal 2006, inoltre, un sistema di autofinanziamento, basato sui contributi che l'AGCOM riscuote dai servizi operanti nei settori che rientrano nella sua competenza di regolamentazione, ne garantisce la stabilità finanziaria e l'indipendenza<sup>196</sup>.

**Quanto alla governance e al sistema di finanziamento dei media del servizio pubblico, che svolgono un ruolo cruciale nel panorama mediatico, i problemi sono vari, sebbene vengano norme per garantire che le informazioni da essi fornite siano indipendenti e pluralistiche.** La RAI<sup>197</sup>, che è l'emittente di servizio pubblico, è la fonte di notizie che il pubblico italiano utilizza di più<sup>198</sup> ed è il principale operatore sia del settore audiovisivo, con il 37,9 % dell'indice di ascolto in una giornata media, che del settore radiofonico, con il

---

<sup>190</sup> Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

<sup>191</sup> Legge 31 luglio 1997, n. 249, Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (AGCOM). Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 28.

<sup>192</sup> In particolare l'AGCOM ha acquisito nuovi poteri di contrasto alla pirateria online e in materia di tutela dei minori in relazione ai contenuti pornografici online (legge 14 luglio 2023, n. 93). Decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, come confermato dalle informazioni fornite dall'AGCOM in occasione della visita in Italia.

<sup>193</sup> Decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123. Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 17, come confermato dalle informazioni fornite dall'AGCOM in occasione della visita in Italia.

<sup>194</sup> Legge 22 febbraio 2000, n. 28, come confermato dalle informazioni fornite dall'AGCOM in occasione della visita in Italia. In particolare all'AGCOM è conferito il potere di emanare, per ogni consultazione elettorale o referendaria, una regolamentazione su misura che definisca le misure specifiche che gli organi d'informazione privati sono tenuti ad adottare per garantire una copertura politica precisa ed imparziale e prevenire la diffusione della disinformazione in prossimità delle elezioni.

<sup>195</sup> Legge 31 luglio 1997, n. 249, Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (AGCOM). Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 29.

<sup>196</sup> Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 29. Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 17, come confermato dalle informazioni fornite dall'AGCOM in occasione della visita in Italia.

<sup>197</sup> Secondo l'Eurobarometro Flash del Parlamento europeo, Sondaggio su media e notizie 2023, il 45 % degli intervistati in Italia, e cioè una percentuale inferiore alla media UE del 48 %, si fida delle stazioni radiotelevisive pubbliche.

<sup>198</sup> Istituto Reuters, *Digital News Report Italy*.

23,1 % delle quote di mercato in termini di ricavi<sup>199</sup>. Il contratto di servizio concluso tra la RAI e il Governo specifica le modalità di adempimento del mandato di servizio pubblico della RAI, alla quale spetta fornire un'offerta indipendente, imparziale e pluralistica<sup>200</sup>. Da tempo tuttavia, come indicato dalla Relazione sullo Stato di diritto 2023 e dall'Osservatorio del pluralismo dei media 2024, l'efficacia del sistema di governance<sup>201</sup> nel garantire la piena indipendenza della RAI è motivo di preoccupazione in Italia<sup>202</sup>. I portatori di interessi<sup>203</sup> sottolineano la necessità di una riforma d'insieme<sup>204</sup> per garantire che la RAI sia maggiormente al riparo da rischi di ingerenze politiche<sup>205</sup>. Hanno inoltre segnalato che il cambiamento di linea editoriale che si è verificato a seguito della nomina del nuovo

---

<sup>199</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 22.

<sup>200</sup> Il contratto di servizio 2023-2028 impone alla RAI di fornire informazioni esatte e di qualità e di sviluppare strumenti e pratiche in grado di favorire il contrasto alla disinformazione. Cfr. contributo scritto del Ministero dell'Economia e delle finanze e del Ministero delle Imprese e del Made in Italy in occasione della visita in Italia, pagg. da 4 a 6, e contributo scritto della RAI in occasione di tale visita, pagg. 6 e 7.

<sup>201</sup> Il Consiglio di amministrazione della RAI è composto da sette membri eletti per un mandato di tre anni rinnovabile una sola volta. Svolge funzioni amministrative e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo. La nomina dei candidati avviene in seguito a una procedura di selezione pubblica alla quale può partecipare chiunque soddisfi i requisiti stabiliti dalla legge. Due membri sono eletti dalla Camera dei deputati, due dal Senato della Repubblica e due dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze. Un altro membro è designato tra i dipendenti RAI. Il Consiglio di amministrazione nomina il suo presidente, ma tale nomina dipende dal parere favorevole della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, articolo 63). Cfr. contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. 32 e 33, e Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 32.

<sup>202</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pagg. 32 e 33; Relazione sullo Stato di diritto 2023, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 19 e 20; Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pagg. 32, 33 e 41. In particolare, l'Osservatorio del pluralismo dei media 2024 considera ad alto rischio l'indipendenza dei media del servizio pubblico (alla quale attribuisce un tasso di rischio del 71 %) poiché attualmente la nomina degli organi di amministrazione della RAI è influenzata dal Governo e dai negoziati tra i partiti politici in Parlamento; cfr. Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pagg. 32 e 42. Un ricorso sull'incompatibilità della procedura di nomina dei membri del Consiglio di amministrazione della RAI da parte della Camera dei deputati con le norme di governance della RAI e con la giurisprudenza della Corte costituzionale è stato presentato al Tribunale amministrativo del Lazio nell'aprile 2024. Cfr. Articolo 21, "Presentato il ricorso contro l'attuale criterio di selezione del CdA della Rai", e Corriere della Sera, "Rai, due ricorsi al Tar per bloccare le nomine del nuovo Cda".

<sup>203</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 42; contributo scritto della Federazione Nazionale Stampa Italiana in occasione della visita in Italia, pagg. 4 e 5, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione di tale visita.

<sup>204</sup> Al momento, la riforma del sistema di governance e di finanziamento della RAI è oggetto di 10 proposte di legge presentate alla Camera dei deputati o al Senato della Repubblica; cfr. contributo scritto della RAI in occasione della visita in Italia, pagg. 7 e 8, e contributo scritto del Ministro dell'Economia e delle finanze e del Ministro delle Imprese e del Made in Italy in occasione di tale visita, pagg. 2 e 3.

<sup>205</sup> I rischi di influenza politica sono frutto della prassi ormai consolidata di riorganizzare le posizioni apicali della RAI basandosi sull'equilibrio dei poteri politici risultante dalle tornate elettorali. Cfr. Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pagg. 32, 33 e 42; Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pag. 32; contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pagg. 17 e 18) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pagg. 13 e 14) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024; contributo scritto della Federazione Nazionale Stampa Italiana in occasione della visita in Italia, pagg. 4 e 5, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione di tale visita. I portatori di interessi hanno inoltre segnalato presunti casi di ingerenza politica indebita verificatisi nel corso del 2023, che hanno portato alle dimissioni dell'amministratore delegato della RAI prima della conclusione del suo mandato. Cfr. Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 33.

amministratore delegato della RAI e di altri dirigenti, compresi i direttori di testata, ha portato alle dimissioni di vari giornalisti e conduttori<sup>206</sup>. I portatori di interessi si sono detti preoccupati per le nuove norme sul pari tempo di presenza in onda (par condicio)<sup>207</sup> applicabili alle comunicazioni e all'informazione politiche trasmesse dalla RAI durante le elezioni del Parlamento europeo del 2024, che consentirebbero ai candidati con un ruolo di governo di avere a disposizione più tempo in onda e di godere di maggiore visibilità rispetto ai candidati dei partiti di opposizione<sup>208</sup>. Il governo ha dichiarato invece che le attività di monitoraggio dell'AGCOM assicurano il rispetto delle norme della par condicio e che non risulta che abbiano avvantaggiato candidati con ruoli di governo rispetto ad altri<sup>209</sup>. Preoccupazioni sono state espresse sulla decisione adottata dal Governo con la legge di bilancio 2024<sup>210</sup> di ridurre il canone RAI e di compensare tale riduzione con l'erogazione di un finanziamento diretto supplementare di 430 milioni di EUR<sup>211</sup>. Nonostante le spiegazioni fornite dal Governo secondo cui tale modifica equivarrebbe a una riassegnazione di risorse finanziarie, attuata mediante una riduzione della componente del canone RAI collegata all'aumento della componente relativa ai trasferimenti dalla fiscalità generale<sup>212</sup>, i portatori di interessi ritengono che la riduzione del canone possa incidere sull'autonomia e sostenibilità finanziaria della RAI riducendo le risorse disponibili che è in grado di raccogliere autonomamente e che le sono necessarie per operare e assolvere il mandato di servizio

---

<sup>206</sup> Le conseguenze si sono fatte sentire nel palinsesto RAI, con la cancellazione di alcuni spettacoli e la migrazione di altri programmi verso emittenti private; cfr. Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 33; contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pagg. 17 e 18) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pagg. 13 e 14) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024. I portatori di interessi hanno inoltre espresso preoccupazioni sulla convocazione, da parte della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, del conduttore di un programma televisivo di inchieste giornalistiche della RAI la cui attività investigativa si era incentrata anche su alcuni esponenti politici. Sebbene la possibilità di convocare giornalisti rientri nelle competenze della Commissione parlamentare, i portatori di interessi hanno definito inconsueto tale atto, poiché per la prima volta la Commissione ha scelto di interrogare un singolo giornalista, e si sono detti preoccupati per l'atteggiamento beffardo mostrato da alcuni membri della Commissione nel corso dell'audizione stessa, da essi ritenuto un esempio di indebita pressione politica; cfr. Federazione europea dei giornalisti, *Italy: MFRR partners condemn summons of RAI presenter Sigfrido Ranucci*, e contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pagg. 17 e 18) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pagg. 13 e 14) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024.

<sup>207</sup> Le norme sono state adottate dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, che è incaricata della definizione delle regole di par condicio applicabili ai media del servizio pubblico. In questa veste, la Commissione parlamentare può approvare modifiche ai regolamenti ad hoc adottati dall'AGCOM. Tali modifiche si applicano solo ai media del servizio pubblico; cfr. Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pagg. 30, 33 e 34, e anche nota 195.

<sup>208</sup> Le preoccupazioni vertevano in particolare sull'esonazione dei membri del Governo dalle regole di par condicio per le comunicazioni riguardanti questioni istituzionali e sul rischio che ciò potesse comportare la possibilità per il Governo di condurre indirettamente campagne elettorali senza subire restrizioni. Cfr. Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 33; Federazione Nazionale Stampa Italiana, Par Condicio, Usigrai e Cdr RaiNews: "No ai comizi politici sulle testate Rai e alla propaganda di governo"; Federazione europea dei giornalisti, *Italy: Public service RAI becomes a "megaphone" of the government*.

<sup>209</sup> Contributo scritto del Governo italiano in occasione della visita in Italia, pagg. 5 e 6.

<sup>210</sup> Legge 30 dicembre 2023, n. 213.

<sup>211</sup> Contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pag. 18) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pag. 14) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024; contributo scritto del Ministro dell'Economia e delle finanze e del Ministro delle Imprese e del Made in Italy (pag. 6) e della RAI (pagg. 4 e 5) in occasione della visita in Italia.

<sup>212</sup> Contributo scritto del Governo italiano in occasione della visita in Italia, pag. 6.

pubblico<sup>213</sup>. Hanno inoltre sottolineato come questa riduzione rischi di incidere negativamente sulla prevedibilità delle risorse complessive a disposizione della RAI, compromettendone sia la futura capacità di pianificazione finanziaria sia la stabilità economica<sup>214</sup>.

**Il Governo ha continuato a lavorare per razionalizzare il sistema dei contributi finanziari al settore dei media.** Come negli anni scorsi<sup>215</sup>, i portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni a proposito del deterioramento delle condizioni di lavoro dei giornalisti e della crisi economica generale che sta investendo il settore dei media in Italia<sup>216</sup>. Per sostenere il settore e contrastare la crisi occupazionale, il Governo ha istituito il Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria (di seguito, "Fondo")<sup>217</sup>. Il Fondo mira a ristrutturare e razionalizzare tutti i contributi pubblici ordinari<sup>218</sup> e straordinari<sup>219</sup> esistenti, convogliandoli in un unico fondo permanente che funga da strumento unico per la distribuzione di tutti gli aiuti finanziari al settore mediatico<sup>220</sup>. Il Governo ha disposto che una quota non superiore al 5 % del Fondo venga destinata ogni anno a misure di risoluzione di situazioni di crisi occupazionale a vantaggio delle imprese operanti nel settore dell'informazione e dell'editoria<sup>221</sup>. I portatori di interessi hanno ritenuto tali misure necessarie ma non sufficienti e hanno sottolineato l'esigenza di strategie e azioni

---

<sup>213</sup> Federazione europea dei giornalisti, *Italy: EFJ joins FNSI in warning about the independence of PSM*; contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pag. 18) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pag. 14) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024; Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 34.

<sup>214</sup> Contributo scritto della RAI in occasione della visita in Italia, pagg. 4 e 5, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione di tale visita.

<sup>215</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2023, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 23; Relazione sullo Stato di diritto 2022, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 23.

<sup>216</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 15; contributo scritto della Federazione Nazionale Stampa Italiana in occasione della visita in Italia, pag. 5, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione della visita in Italia.

<sup>217</sup> Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 29; Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 31, come confermato dalle informazioni fornite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione della visita in Italia.

<sup>218</sup> Nel 2016 il Governo ha istituito il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione volto a sostenere l'editoria e il settore radiotelevisivo. Le risorse assegnate al Fondo nel 2023 sono state pari a 159 milioni di EUR; cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 21, e Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pag. 30.

<sup>219</sup> Nel 2022 il Governo ha istituito un fondo straordinario per sostenere i livelli occupazionali e promuovere la transizione digitale nel settore dei media. Le risorse assegnate al fondo straordinario nel 2023 sono state pari a 140 milioni di EUR; cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 21, e Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pag. 31.

<sup>220</sup> In particolare, tra le misure che potrebbero essere adottate attraverso il Fondo figurano incentivi all'assunzione di giovani giornalisti e operatori dei media con competenze in campo digitale e della sicurezza informatica, incentivi all'assunzione di giornalisti rimasti senza lavoro a seguito della ristrutturazione degli organi d'informazione e incentivi agli investimenti nell'innovazione mediatica e digitale; cfr. contributo dell'Italia alla Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 29, come confermato dalle informazioni fornite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione della visita in Italia.

<sup>221</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 31. Contributo scritto della Federazione Nazionale Stampa Italiana in occasione della visita in Italia, pag. 5, come confermato dalle informazioni fornite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione della visita in Italia.

pubbliche di più ampio respiro e lungimiranza in grado di favorire la resilienza, la sostenibilità e la competitività dell'industria mediatica<sup>222</sup>.

**Sul fronte delle norme sulla trasparenza della proprietà dei media non ci sono stati nuovi sviluppi.** In base alle norme vigenti in materia, tutti gli organi d'informazione - cartacei, radiofonici e audiovisivi - e tutti i motori di ricerca e i servizi di intermediazione online hanno l'obbligo di iscriversi nel registro degli operatori di comunicazione (ROC)<sup>223</sup>, che è gestito dall'AGCOM, e di rendere pubblico il loro assetto proprietario<sup>224</sup>. Ai sensi del diritto italiano, l'AGCOM è competente della verifica delle concentrazioni nel mercato dei media e può adottare provvedimenti contro le concentrazioni che possono portare a posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo dei mezzi di comunicazione<sup>225</sup>. In tal senso l'AGCOM ha proseguito l'elaborazione di una serie di linee guida, attualmente oggetto di consultazione pubblica, sulla metodologia e sui criteri da considerare per la verifica delle posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo dei mezzi di comunicazione<sup>226</sup>.

**Le iniziative legislative che disciplinano l'accesso a determinate informazioni giudiziarie e la relativa pubblicazione preoccupano i giornalisti.** Il quadro generale che disciplina il diritto di accesso alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni di cui al decreto FOIA resta invariato<sup>227</sup>. Sono state proposte due iniziative legislative (la "riforma Nordio"<sup>228</sup> e l'"emendamento Costa"<sup>229</sup>) per disciplinare la possibilità di pubblicare

---

<sup>222</sup> Contributo scritto della Federazione Nazionale Stampa Italiana in occasione della visita in Italia, pag. 5, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione di tale visita. L'Osservatorio del pluralismo dei media 2024 ha fatto riferimento anche a problemi insiti al sistema, correlati ad esempio alla mancanza di criteri di distribuzione delle sovvenzioni che tengano conto del pluralismo a livello locale allo scopo di tutelare le minoranze linguistiche o alla mancanza di un controllo efficace sull'uso delle risorse assegnate; cfr. Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 31.

<sup>223</sup> Legge 31 luglio 1997, n. 249, e delibera AGCOM n. 666/08/CONS "Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione".

<sup>224</sup> Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, articolo 29, e legge 31 luglio 1997, n. 249, articolo 1, comma 5; contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 37. Tra le informazioni pubblicamente disponibili, tuttavia, figurano solo il nome, l'indirizzo, il settore di attività e il numero ROC dei servizi registrati interessati, mentre l'accesso a ulteriori dettagli sulla proprietà dei media, incluse le informazioni che potrebbero consentire l'identificazione dei titolari effettivi, può essere ottenuto solo facendone richiesta formale all'AGCOM; cfr. Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pag. 21, e Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pagg. 9, 20 e 21.

<sup>225</sup> Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, articolo 51; contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. 35 e 36, come confermato dalle informazioni fornite dall'AGCOM in occasione della visita in Italia.

<sup>226</sup> AGCOM, Delibera 94/23/CONS; Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pag. 8, come confermato dalle informazioni fornite dall'AGCOM in occasione della visita in Italia.

<sup>227</sup> Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97. Il decreto FOIA intende promuovere la trasparenza nelle relazioni tra la società civile e le istituzioni pubbliche e, a tal fine, prevede l'accesso civico generalizzato ai dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni che siano rilevanti per gli interessi pubblici e privati e definisce i motivi (sicurezza nazionale, sicurezza pubblica, protezione dei dati personali, ecc.) per i quali le pubbliche amministrazioni possono respingere una richiesta di accesso dopo aver fornito una giustificazione debitamente motivata.

<sup>228</sup> Lo scopo di questa iniziativa legislativa, avviata dal Governo e attualmente in discussione alla Camera dei deputati dopo essere stata approvata dal Senato della Repubblica, è vietare la pubblicazione integrale o parziale del contenuto delle intercettazioni non utilizzate in un procedimento giudiziario (cfr. disegno di legge A.S. 808 di cui sopra), come confermato dalle informazioni fornite dal Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia.

determinate categorie di atti giudiziari<sup>230</sup>. Il Governo le ha ritenute giustificate per garantire il diritto al rispetto della vita privata, il rispetto della riservatezza della corrispondenza e delle comunicazioni e la presunzione d'innocenza<sup>231</sup>. Secondo il Governo esse non arrecherebbero peraltro alcun pregiudizio né alla libertà di stampa né alla libertà d'informazione poiché, nel caso della riforma Nordio, la limitazione si applicherebbe solo alle informazioni che non sono state acquisite nel corso del procedimento penale conformemente alle applicabili disposizioni del codice di procedura penale e, nel caso dell'emendamento Costa, il divieto di pubblicazione sarebbe limitato, nel tempo, alla fase delle indagini preliminari e non impedirebbe in ogni caso ai giornalisti di parafrasare o riassumere il contenuto delle ordinanze di custodia cautelare<sup>232</sup>. Secondo vari portatori di interessi tali misure costituirebbero invece una restrizione alla libertà di stampa, poiché inciderebbero negativamente sulla copertura giornalistica dei procedimenti giudiziari e sul diritto dei cittadini all'informazione<sup>233</sup>. Preoccupazioni sono state espresse anche in merito alle misure previste dall'emendamento Costa che, come sottolineano i portatori di interessi, potrebbero creare un effetto dissuasivo per i giornalisti, esponendoli ad un rischio maggiore di eventuali querele per diffamazione in caso di sintesi o riformulazioni errate delle ordinanze di custodia cautelare<sup>234</sup>.

**Le sfide che i giornalisti devono affrontare nell'esercizio della loro professione sono ancora numerose, sebbene siano in vigore norme specifiche che li tutelano dalle minacce nei loro confronti.** Sono stati segnalati casi di aggressioni fisiche, minacce di morte e altre forme di intimidazione, che continuano a destare preoccupazioni per la sicurezza dei giornalisti in Italia<sup>235</sup>. Nel periodo intercorso dalla Relazione sullo Stato di diritto 2023 la

---

<sup>229</sup> Questa iniziativa legislativa, adottata dal Parlamento, delega il Governo ad adottare misure volte a vietare la pubblicazione, integrale o per estratto, del testo delle ordinanze di custodia cautelare fino al termine delle indagini preliminari; cfr. emendamento n. 3.01000 alla legge di delegazione europea 2023, come confermato dalle informazioni fornite dal Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia.

<sup>230</sup> Contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pagg. 20 e 21) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pag. 18) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024; contributo scritto della Federazione Nazionale Stampa Italiana in occasione della visita in Italia, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione di tale visita.

<sup>231</sup> Informazioni fornite dal Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia.

<sup>232</sup> Informazioni fornite dal Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia.

<sup>233</sup> I portatori di interessi hanno insistito, in particolare, sul fatto che la riforma Nordio limiti, in ultima analisi, il diritto dei cittadini di essere informati sui fatti che emergono nel corso di intercettazioni e che, pur non configurando reato e non essendo rilevanti dal punto di vista giudiziario, rivestono comunque un interesse pubblico generale. Cfr. contributo dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pagg. 20 e 21) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pag. 18) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024; contributo scritto della Federazione Nazionale Stampa Italiana in occasione della visita in Italia, pagg. da 1 a 3; Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia, pagg. 13 e 14, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione della visita in Italia.

<sup>234</sup> Contributo scritto della Federazione Nazionale Stampa Italiana in occasione della visita in Italia (pagg. 1 e 2), come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione di tale visita. Per quanto riguarda la tutela del diritto all'informazione, l'Osservatorio del pluralismo dei media 2024, Relazione sull'Italia (pag. 13), segnala un rischio medio del 42 %, legato anche alle restrizioni di accesso a determinate informazioni giudiziarie che si prevede di imporre ai giornalisti.

<sup>235</sup> Nel 2023 i giornalisti sotto vigilanza erano 250 e a 22 era stata concessa la scorta di polizia 24 ore su 24; cfr. Ordine dei Giornalisti (2023), "Minacce, oltre 250 giornalisti sotto vigilanza". La legislazione nazionale prevede un sistema specifico di protocolli di protezione che coinvolge le autorità di polizia e giudiziarie e che consente di adottare misure di protezione ad hoc, variabili a seconda del livello di minaccia al quale è



piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha registrato sette segnalazioni riguardanti l'Italia, di cui quattro riferibili ad aggressioni fisiche e tre a vessazioni e intimidazioni nei confronti di giornalisti<sup>236</sup>, mentre la piattaforma Mapping Media Freedom (Mappatura della libertà dei media) ha segnalato, nel primo semestre del 2024, 75 episodi, di cui 47 riferibili a varie forme di attacchi contro i giornalisti e 13 ad azioni legali nei confronti di giornalisti<sup>237</sup>. Secondo gli ultimi dati disponibili del Centro di coordinamento italiano<sup>238</sup>, nel 2023 gli atti di intimidazione registrati dalla polizia sono stati 98<sup>239</sup>. Se è vero che da questi dati emerge una diminuzione dei casi rispetto al 2022, i portatori di interessi hanno fatto però rilevare che i giornalisti non sempre denunciano alla polizia le intimidazioni o gli attacchi subiti<sup>240</sup>. A loro parere, questa realtà, sommata al fatto che il Centro di coordinamento non monitora i casi di SLAPP, potrebbe generare problemi di sottosegnalazione<sup>241</sup>. Pur riconoscendo l'impatto positivo del Centro di coordinamento nel migliorare le relazioni tra gli operatori dei media e le pubbliche autorità, i portatori di interessi<sup>242</sup> hanno invocato un suo potenziamento per renderlo pienamente indipendente dal Governo e in grado di monitorare i casi di SLAPP. Per quanto riguarda questi ultimi<sup>243</sup>, i portatori di interessi hanno segnalato<sup>244</sup> in particolare un aumento del numero degli atti intimidatori perpetrati, anche da esponenti politici, mediante il ricorso alle vie legali. Lo dimostra anche l'attività di monitoraggio svolta dalla società civile<sup>245</sup>,

---

esposto il giornalista, dall'auto blindata alla scorta 24 ore su 24. Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 38. Nel maggio 2024 il consorzio Media Freedom Rapid Response ha organizzato una missione urgente a Roma per un'azione di sensibilizzazione sul problema della libertà dei media in Italia; cfr. Media Freedom Rapid Response (2024), *MFRR to conduct a mission to Italy amid worsening state of media freedom in the country*.

<sup>236</sup> Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, Italia.

<sup>237</sup> In particolare, dei 47 casi relativi a varie forme di attacchi contro i giornalisti, 6 riguardavano aggressioni fisiche, 14 riguardavano attacchi alla proprietà privata e 27 riguardavano attacchi verbali. Gli altri 15 episodi si riferivano invece a casi di censura; cfr. Mapping Media Freedom, profilo per paese, Italia.

<sup>238</sup> Il Centro di coordinamento è gestito dal Ministero dell'Interno italiano. Il Ministero, in collaborazione con la polizia, monitora attraverso il Centro i casi di aggressione fisica e di altre minacce contro i giornalisti. I dati sono raccolti sulla base delle denunce presentate dai giornalisti alle autorità di polizia e sono classificati in base a vari criteri, tra cui il luogo in cui l'atto è stato commesso, il genere della vittima e il tipo di evento; cfr. Centro di coordinamento sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti, Ministero dell'Interno.

<sup>239</sup> Di questi, il 12,2 % era riconducibile alla criminalità organizzata e il 40,8 % a contesti "politico-sociali", mentre 30 casi su 98 (il 30,6 %) sono avvenuti online; cfr. Dipartimento della Pubblica sicurezza, *Atti intimidatori nei confronti di giornalisti – 2023*.

<sup>240</sup> Contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pagg. 19 e 20) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pag. 15) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione della visita in Italia.

<sup>241</sup> *Ibidem*.

<sup>242</sup> *Ibidem*.

<sup>243</sup> L'Osservatorio del pluralismo dei media 2024 ha segnalato un aumento dell'indicatore di rischio riguardante la protezione dei giornalisti, salito al 58 % rispetto al 54 % dell'anno precedente. L'aumento è dovuto anche alle tendenze relative alle SLAPP e alle minacce online, che incidono sulla sicurezza dei giornalisti; cfr. Osservatorio del pluralismo dei media 2024, *Relazione sull'Italia*, pagg. 9, 12, 13 e da 15 a 17.

<sup>244</sup> Contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pagg. 21 e 22), di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pagg. 16 e 17) e del Comitato per la protezione dei giornalisti (pag. 17) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione della visita in Italia.

<sup>245</sup> Dal 2007 Ossigeno per l'Informazione gestisce l'Osservatorio di Ossigeno, attraverso il quale raccoglie, analizza e segnala i casi di minacce nei confronti degli operatori dei media suddivisi in cinque diverse

secondo cui le azioni legali abusive hanno rappresentato, nel 2023, il 34 % dei casi complessivi registrati e accertati di minacce all'incolumità dei giornalisti<sup>246</sup>.

**Per quanto riguarda la riforma delle norme sulla diffamazione non si è registrato alcun ulteriore passo avanti.** Nella Relazione sullo Stato di diritto 2023 si era raccomandato all'Italia di "portare avanti il processo legislativo di riforma e introduzione di garanzie per il regime della diffamazione e [per] la protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche, tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti"<sup>247</sup>. Come precedentemente indicato, un disegno di legge per riformare la disciplina in materia di diffamazione a mezzo stampa<sup>248</sup> è stato presentato al Senato della Repubblica. Da allora non si sono registrati ulteriori progressi e il disegno di legge è ancora all'esame del Senato<sup>249</sup>. I portatori di interessi hanno accolto con favore la proposta di abolire formalmente la pena detentiva per il reato di diffamazione a mezzo stampa, in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>250</sup>, e di estendere la tutela del segreto professionale e delle fonti giornalistiche ai giornalisti pubblicisti<sup>251</sup>. Ma a suscitare la loro preoccupazione sono stati altri aspetti della riforma proposta riguardanti, in particolare, le sanzioni penali<sup>252</sup> e disciplinari<sup>253</sup> per la diffamazione a mezzo stampa, l'introduzione dell'obbligo di rettifica

---

categorie: aggressioni fisiche, danneggiamenti, intimidazioni, abuso di azioni legali e ostacoli all'accesso all'informazione. Tutti i casi segnalati e i dati raccolti sono esaminati e verificati da Ossigeno per l'Informazione, che divulga anche tutti i nomi degli operatori dei media interessati dai casi accertati; cfr. informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione della visita in Italia. Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito web di Ossigeno per l'Informazione: <https://www.ossigeno.info/>.

<sup>246</sup> Secondo quanto riportato da Ossigeno per l'Informazione, su un totale di 319 casi accertati di minacce nei confronti di giornalisti, 108 riguardavano l'abuso di azioni legali; cfr. Ossigeno per l'Informazione (2023), "Settemila giornalisti minacciati dal 2006 in Italia".

<sup>247</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2023, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 2.

<sup>248</sup> In particolare, con il disegno di legge (A.S. 466) s'intendeva rispondere all'invito che era stato rivolto al Parlamento dalla Corte costituzionale di affrontare il problema dell'incostituzionalità e dell'incompatibilità delle norme sulla diffamazione a mezzo stampa con la convenzione europea dei diritti dell'uomo; cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 23 e 24.

<sup>249</sup> Cfr. sito web del Senato: [https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/comm/56433\\_comm.htm](https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/comm/56433_comm.htm).

<sup>250</sup> Corte costituzionale, sentenza 9 giugno 2020, n. 132, e sentenza 22 giugno 2021, n. 150.

<sup>251</sup> Contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pagg. 15 e 16) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pag. 19) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione della visita in Italia.

<sup>252</sup> A.S. 466, articolo 1, lettera e). In particolare, i portatori di interessi hanno ritenuto l'innalzamento delle sanzioni penali per la diffamazione a mezzo stampa fino ad un massimo di 50 000 EUR particolarmente dannoso per i piccoli editori e per i giornalisti freelance. Hanno inoltre sottolineato che molte così elevate avrebbero favorito anche un ricorso smodato al contenzioso per diffamazione a fini intimidatori. Cfr. contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pagg. 15 e 16) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pag. 19) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione della visita in Italia.

<sup>253</sup> A.S. 466, articolo 1, lettera e). A tale riguardo i portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni in merito al potenziale effetto deterrente esercitato sulla libertà di stampa e sulla libertà di espressione dalla possibilità, prevista dalla riforma, d'interdire dalla professione per un periodo massimo di sei mesi i giornalisti giudicati colpevoli di diffamazione. Cfr. contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pagg. 15 e 16) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pag. 19) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione della visita in Italia.

automatica<sup>254</sup> e i criteri relativi alla competenza nelle cause per diffamazione<sup>255</sup>. Hanno infatti ritenuto possibile il rischio che tali elementi generino un effetto dissuasivo per la libertà dei media e la libertà di espressione<sup>256</sup>. Poiché il disegno di legge non è stato ancora approvato da nessuna delle due Camere del Parlamento, non è stato compiuto alcun ulteriore passo avanti nell'attuare la raccomandazione formulata nella Relazione sullo Stato di diritto 2023.

#### **IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI**

L'Italia è una Repubblica parlamentare unitaria con elezione indiretta del Presidente<sup>257</sup>. Il Parlamento è bicamerale: si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ai quali sono assegnati identici poteri. Hanno diritto di iniziativa legislativa il Governo, i Parlamentari, 50 000 cittadini, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro<sup>258</sup> e ciascun Consiglio regionale. La Corte costituzionale ha competenza esclusiva per le controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi. Al momento non esiste un'istituzione nazionale per i diritti umani e la competenza per la tutela della libertà e dei diritti delle persone è esercitata da vari difensori civici regionali<sup>259</sup>. Il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU) è l'istituzione nazionale di coordinamento che interagisce con la società civile, il mondo accademico e tutti i portatori di interessi per garantire la segnalazione e il follow-up delle questioni relative ai diritti umani.

**Il Governo ha presentato al Parlamento un progetto di riforma costituzionale con l'obiettivo di garantire una maggior stabilità di governo.** Il 15 novembre 2023 il Governo ha presentato al Parlamento un progetto di riforma costituzionale volto a garantire una maggior stabilità del governo italiano<sup>260</sup>. Il progetto di riforma, che è stato approvato dal

---

<sup>254</sup> A.S. 466, articolo 1, lettera e). In particolare i portatori di interessi hanno ritenuto che l'introduzione di un obbligo di rettifica automatica, senza che i direttori di testata o i giornalisti possano aggiungere commenti o risposte, restringa potenzialmente lo spazio per la libertà di stampa. Cfr. contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pagg. 15 e 16) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pag. 19) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024; contributo scritto della Federazione Nazionale Stampa Italiana in occasione della visita in Italia, pag. 3, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione di tale visita.

<sup>255</sup> A.S. 466, articolo 1, lettera f). In particolare i portatori di interessi hanno sottolineato che l'attribuzione della competenza delle cause per diffamazione al giudice del luogo di residenza della persona offesa, anziché al giudice del luogo in cui è accaduto il fatto oggetto della presunta diffamazione, aumenterebbe l'onere economico, in termini di aumento dei costi del contenzioso per i direttori di testata e i giornalisti, che sarebbero così costretti a "peregrinare" da un tribunale all'altro, spostandosi da un capo all'altro dell'Italia, per partecipare ai processi. Contributo scritto della Federazione Nazionale Stampa Italiana in occasione della visita in Italia, pag. 3, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione di tale visita.

<sup>256</sup> Contributi dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa/Centro per la cooperazione internazionale (pagg. 15 e 16) e di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia (pag. 19) per la Relazione sullo Stato di diritto 2024. Contributo scritto della Federazione Nazionale Stampa Italiana in occasione della visita in Italia, pag. 3, come confermato dalle informazioni fornite dall'Ordine dei giornalisti e da Ossigeno per l'Informazione in occasione di tale visita.

<sup>257</sup> Il Presidente è eletto dal Parlamento in seduta comune insieme a 58 elettori regionali.

<sup>258</sup> Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha anche il diritto di proporre leggi nel settore economico e sociale.

<sup>259</sup> Per ulteriori informazioni cfr. sito web del Difensore civico della Toscana: <http://www.difensorecivicotoscana.it>.

<sup>260</sup> Nei 76 anni della sua storia repubblicana l'Italia ha avuto 32 Presidenti del Consiglio e 68 Governi, il cui mandato ha avuto una durata media di circa 14 mesi (contributo scritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, in occasione della visita in Italia, pag. 7).

Senato della Repubblica il 18 giugno 2024 e trasmesso alla Camera dei deputati<sup>261</sup>, prevede una nuova procedura di selezione del Presidente del Consiglio, che sarebbe eletto a suffragio universale con voto popolare in concomitanza con le elezioni politiche<sup>262</sup>. Dopo le elezioni, il Presidente della Repubblica dovrebbe conferire al candidato eletto l'incarico di formare il Governo<sup>263</sup>. Il progetto di riforma prevede anche norme dettagliate in caso di crisi di Governo, e cioè quando il Governo cade prima della fine del mandato quinquennale della legislatura<sup>264</sup>. In tal caso, il Presidente della Repubblica avrebbe tre opzioni: rinnovare al Presidente del Consiglio uscente l'incarico di formare il Governo; nominare un nuovo Presidente del Consiglio, purché si tratti di un membro del Parlamento appartenente allo stesso partito o alla stessa coalizione del Presidente del Consiglio uscente; sciogliere il Parlamento, se né il primo né il secondo Presidente del Consiglio incaricato ottengono la fiducia del Parlamento (non sarebbe consentita la formazione di un terzo Governo). Con questa riforma non sarebbe più possibile per il Presidente della Repubblica trovare una maggioranza alternativa e/o nominare Presidente del Consiglio una persona esterna al Parlamento<sup>265</sup>. Alcuni portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni in merito alle proposte modifiche dell'attuale sistema di bilanciamento dei poteri istituzionali<sup>266</sup>, oltre a nutrire dubbi sul fatto che riescano ad apportare maggior stabilità<sup>267</sup>.

**I portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni sul ricorso troppo frequente ai decreti-legge da parte del Governo.** Ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione della Repubblica italiana, in casi di necessità e di urgenza il Governo può adottare decreti, e cioè provvedimenti provvisori con forza di legge, che entrano in vigore al momento della

---

<sup>261</sup> Disegno di legge A.C. 1921, Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica.

<sup>262</sup> Votando per un partito o una coalizione gli elettori voterebbero automaticamente per il relativo candidato alla Presidenza del Consiglio, che dev'essere necessariamente membro del Parlamento. Ad oggi, invece, il Presidente del Consiglio potrebbe essere anche una persona esterna al Parlamento, come avvenuto più volte in passato.

<sup>263</sup> Attualmente il Presidente della Repubblica ha il potere di scegliere il Presidente del Consiglio in base alle indicazioni fornite dai partiti politici durante le consultazioni post-elettorali; successivamente, il Presidente del Consiglio nominato dal Presidente della Repubblica deve ottenere la fiducia del Parlamento.

<sup>264</sup> Nella Costituzione della Repubblica italiana manca una regolamentazione delle crisi di Governo (contributo scritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, in occasione della visita in Italia, pag. 7).

<sup>265</sup> Dal 1993 ad oggi l'Italia ha avuto sei Presidenti del Consiglio che non erano parlamentari. La riforma abrogherebbe anche l'articolo 59, secondo comma, della Costituzione della Repubblica italiana, ai sensi del quale il Presidente della Repubblica "può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario". Modifica inoltre la soglia per l'elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune (con la partecipazione di delegati delle Regioni). Attualmente per l'elezione del Presidente della Repubblica occorre raggiungere la maggioranza dei due terzi dell'assemblea o, dopo il terzo scrutinio, la maggioranza assoluta (50 % + 1). Secondo quanto previsto dalla riforma, la maggioranza dei due terzi dell'assemblea sarebbe necessaria fino al sesto scrutinio (la maggioranza assoluta basterebbe solo a partire dal settimo).

<sup>266</sup> In occasione della visita in Italia, l'Associazione Italiana dei Costituzionalisti ha spiegato che il ruolo del Presidente della Repubblica risulterebbe indebolito rispetto all'attuale assetto istituzionale, in particolare per quanto riguarda la gestione delle crisi di Governo. Preoccupazioni in merito all'impatto del progetto di riforma sul sistema di bilanciamento dei poteri sono state espresse nel corso del dibattito parlamentare anche da alcuni membri della maggioranza di Governo. Preoccupa, tra l'altro, il fatto che il progetto demandi alla legislazione ordinaria la definizione di alcuni aspetti chiave connessi alla riforma (ad esempio, la legge elettorale) il cui testo o i cui principi di base non sono stati pubblicati.

<sup>267</sup> Informazioni fornite dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti in occasione della visita in Italia.

pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (o il giorno successivo). I decreti devono essere convertiti in legge da entrambe le Camere del Parlamento entro 60 giorni dalla loro pubblicazione, pena la perdita di efficacia. I portatori di interessi hanno sottolineato come il ricorso alla decretazione da parte dei vari Governi (non solo quello attualmente in carica) sia aumentato nei decenni passati, fino a toccare l'eccessiva intensificazione degli ultimi anni<sup>268</sup>. Secondo i dati ufficiali<sup>269</sup>, nell'attuale legislatura (iniziata nell'ottobre 2022) il Governo ha adottato 59 decreti-legge, dei quali 51 convertiti in legge e sette non convertiti, ma il cui contenuto è stato incluso in altre leggi. Si tratta di circa il 50 % delle leggi adottate dal Parlamento. Il frequente ricorso ai decreti-legge da parte dei Governi potrebbe incidere sull'equilibrio dei poteri tra il Governo (in quanto potere esecutivo) e il Parlamento (in quanto potere legislativo)<sup>270</sup>.

**Al 1° gennaio 2024 l'Italia doveva ancora dare esecuzione a 66 sentenze guida della Corte europea dei diritti dell'uomo, sette in più rispetto all'anno precedente<sup>271</sup>.** A tale data il tasso di sentenze guida pronunciate negli ultimi 10 anni che l'Italia doveva ancora eseguire era del 65 % (rispetto al 63 % del 2023) e, in media, le sentenze erano in attesa di esecuzione da 6 anni e 7 mesi (rispetto ai 6 anni e 2 mesi del 2023)<sup>272</sup>. La sentenza guida più vecchia, in attesa di esecuzione da ben 26 anni, riguarda l'eccessiva durata dei procedimenti penali e amministrativi<sup>273</sup>. Relativamente al rispetto dei termini di pagamento, le cause in attesa di conferma dei pagamenti al 31 dicembre 2023 erano in tutto 136 (rispetto alle 72 del 2022)<sup>274</sup>. Al 1° luglio 2024 le sentenze guida in attesa di esecuzione erano arrivate a 71<sup>275</sup>.

**Nessun ulteriore passo avanti è stato fatto per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani.** La Relazione sullo Stato di diritto 2023 aveva raccomandato all'Italia di "intensificare gli sforzi per costituire un'istituzione nazionale per i diritti umani tenendo conto

---

<sup>268</sup> Informazioni fornite da Emergency, COSPE, Amnesty International Italia, Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani e The Good Lobby in occasione della visita in Italia. Cfr. anche: contributo di Amnesty International Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. 19 e 20, e contributi scritti di Emergency (pag. 1) e del Forum Civico Europeo (pag. 11) in occasione della visita in Italia. Durante la visita in Italia, l'Associazione Italiana dei Costituzionalisti ha evidenziato come, negli anni, il decreto-legge sia diventato uno strumento di legislazione ordinaria, il che è imputabile anche ai poteri limitati di cui i Governi dispongono per attuare i loro orientamenti politici.

<sup>269</sup> Camera dei deputati, La produzione normativa: cifre e caratteristiche – dati aggiornati al 13 maggio 2024.

<sup>270</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza 23 maggio 2007, n. 171. Va rilevato il fatto che il 18 % delle imprese intervistate percepisce le frequenti modifiche della legislazione o le preoccupazioni circa la qualità del processo legislativo come una ragione della mancanza di fiducia nella tutela degli investimenti. Cfr. Quadro di valutazione UE della giustizia 2024, grafico 56.

<sup>271</sup> L'adozione delle misure necessarie per l'esecuzione di una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ricade sotto la supervisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. È prassi del Comitato raggruppare le cause nei confronti di uno Stato che richiedono misure di esecuzione simili, in particolare di carattere generale, ed esaminarle insieme. La prima causa del gruppo è denominata "causa guida" ai fini del controllo delle misure generali; le cause seriali all'interno del gruppo possono essere chiuse una volta accertato che sono state adottate tutte le singole, possibili misure necessarie per offrire riparazione al ricorrente.

<sup>272</sup> Tutti i dati sono calcolati da European Implementation Network e si basano sul numero di cause considerate pendenti alla data di riferimento annuale, in questo caso il 1° gennaio 2024. Cfr. contributo di European Implementation Network per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 5.

<sup>273</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 settembre 1997, *Abenavoli contro Italia*, 24487/94, in attesa di esecuzione dal 1997.

<sup>274</sup> Consiglio d'Europa (2024), Supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo – 17<sup>a</sup> Relazione annuale del Comitato dei ministri, 2023, pag. 137.

<sup>275</sup> Dati ricavati dalla banca dati online del Consiglio d'Europa (HUDOC).

dei principi di Parigi delle Nazioni Unite<sup>276</sup>. Come negli anni precedenti, anche se quattro progetti di legge sono attualmente all'esame del Parlamento<sup>277</sup>, non sono state ancora intraprese ulteriori iniziative concrete per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani, come confermato dagli stessi portatori di interessi<sup>278</sup>. Di conseguenza, nessun ulteriore progresso è stato compiuto per attuare la raccomandazione formulata nella Relazione sullo Stato di diritto 2023.

**Permangono criticità per quanto riguarda lo spazio civico, anche alla luce dei casi di aggressività verbale nei confronti di organizzazioni impegnate in attività umanitarie e dei casi di violenza segnalati contro chi partecipa a manifestazioni.** Lo spazio civico è ancora considerato "ristretto"<sup>279</sup>. I portatori di interessi hanno segnalato le aggressioni verbali subite da determinate organizzazioni, soprattutto quelle che svolgono attività umanitarie<sup>280</sup>, ad opera di alcuni media ed esponenti politici e alcuni episodi di violenza perpetrata dalla polizia a danno di manifestanti<sup>281</sup>. Non ci sono stati aggiornamenti significativi per quanto riguarda le valutazioni ex post e i processi di consultazione pubblica che, come già indicato nella Relazione sullo Stato di diritto 2023, non sono svolti in modo sistematico<sup>282</sup>. Nel luglio 2023 è stato inaugurato l'Hub partecipazione. Si tratta di una piattaforma mirante a promuovere e catalizzare le politiche di partecipazione pubblica e a condividere pratiche, percorsi e strumenti d'interesse a livello nazionale e internazionale<sup>283</sup>. L'Hub è guidato da cinque amministrazioni pubbliche<sup>284</sup> e da quattro organizzazioni della società civile<sup>285</sup>.

---

<sup>276</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2023, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 2.

<sup>277</sup> Progetti di legge A.S. 303, A.C. 426, A.S. 505 e A.C. 580 (cfr. allegato I). Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 27.

<sup>278</sup> Informazioni fornite dalle Commissioni parlamentari, da Amnesty International Italia e dall'Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani in occasione della visita in Italia; contributo di Amnesty International Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 20; contributo scritto del Forum Civico Europeo in occasione della visita in Italia, pag. 11. Le autorità italiane ritengono che, nel sistema giuridico italiano, gli organi giurisdizionali ordinari, il Comitato interministeriale per i diritti umani e l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento garantiscano una tutela completa, efficace e indipendente dei diritti umani.

<sup>279</sup> Cfr. la valutazione formulata da CIVICUS, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso.

<sup>280</sup> Informazioni fornite da Amnesty International Italia, Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani, Emergency e COSPE in occasione della visita in Italia. Cfr. anche contributo scritto di Emergency in occasione di tale visita, pag. 4. In particolare, sono state segnalate esternazioni di alcuni esponenti politici, che contestavano le modalità di finanziamento di tali organizzazioni e la legittimità delle loro attività di soccorso.

<sup>281</sup> Il 23 febbraio 2024, ad esempio, la polizia ha bloccato cortei di studenti a Firenze e a Pisa; sempre a Pisa, il pestaggio di manifestanti in età scolare ad opera di poliziotti muniti di manganello è stato documentato dalle immagini pubblicate. Il 22 dicembre 2023, a Roma, si sono verificati gravi scontri tra studenti e polizia. Questi episodi hanno avuto ampia risonanza mediatica e sono stati oggetto di numerose interrogazioni parlamentari. Cfr. contributo scritto del Forum Civico Europeo in occasione della visita in Italia, pag. 6. Secondo le autorità italiane, gli episodi di violenza poliziesca segnalati sono stati casi sporadici, dovuti alla particolare complessità di specifiche situazioni e all'agitazione suscitata.

<sup>282</sup> Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2023, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 25 e 26.

<sup>283</sup> Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 43.

<sup>284</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per le riforme istituzionali, Regione Emilia-Romagna, Roma Capitale, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

<sup>285</sup> In particolare, Aip2, Action Aid, Mappina e The Good Lobby.

Secondo i portatori di interessi non è ancora possibile trarre conclusioni sulla sua efficacia poiché l'Hub non è ancora pienamente operativo<sup>286</sup>.

---

<sup>286</sup> Informazione fornita da Libera in occasione della visita in Italia. Durante tale visita, The Good Lobby ha spiegato che l'Hub è ancora in fase iniziale e che, per garantirne il successo, sarà importante sostenere la comunicazione pubblicitaria.

## **Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico\***

\* *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto 2024 è disponibile al seguente indirizzo: [https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en).*

AGCOM (2008), Delibera n. 666/08/CONS – Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione.

AGCOM (2023), Delibera n. 94/23/CONS – Consultazione pubblica in merito all'adozione delle Linee guida volte alla verifica dell'esistenza di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo, ai sensi dell'art. 51, comma 5, del d. Lgs. 8 novembre 2021, n. 208.

Amnesty International Italy (2024), Contributo di Amnesty International Italy per la Relazione sullo Stato di diritto 2024.

Articolo 21 (2024), *Presentato il ricorso contro l'attuale criterio di selezione del CdA della Rai*, <https://www.articolo21.org/2024/05/presentato-il-ricorso-contro-lattuale-criterio-di-selezione-del-cda-della-rai/>.

Autorità nazionale anticorruzione (2023), Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023.

Autorità nazionale anticorruzione (2023), (2023), Delibera n. 605 del 19 dicembre 2023 – Aggiornamento 2023 PNA 2022.

Autorità nazionale anticorruzione (2023), Audizione del presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busià, sul disegno di legge di iniziativa governativa recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare (S. 808), presso la II Commissione Giustizia, Senato della Repubblica, 5 settembre 2023.

Autorità nazionale anticorruzione (2024), Audizione del presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busià, sul disegno di legge di iniziativa governativa recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare (A.C. n. 1718), presso la II Commissione Giustizia, Camera dei deputati, 28 marzo 2024.

Autorità nazionale anticorruzione (2024), Contributo scritto in occasione della visita in Italia.

Avvenire (2024), *Vicepresidente dell'Associazione nazionale magistrati: "Non siamo nemici del governo, ma il progetto di Nordio è rischioso"*, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/non-siamo-nemici-del-governo-ma-il-progetto-di-nordio-rischioso-lo-spiegh>.

Camera dei deputati (2017), Decisione n. 208/2017 sulle attività di lobbying presso la Camera dei deputati.

Camera dei deputati (2021), Doc. II n. 21 del 4 giugno 2021, Proposta di modificazione al regolamento - Introduzione del Codice di condotta dei deputati.

Camera dei deputati (2022), proposta di legge costituzionale A.C. 23, Modifiche all'articolo 87 e al titolo IV della parte II della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura.

Camera dei deputati (2022), proposta di legge A.C. 304, Disposizioni in materia di conflitti di interessi e delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche.

Camera dei deputati (2022), proposta di legge A.C. 426, Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali.

Camera dei deputati (2022), proposta di legge costituzionale A.C. 434, Modifiche all'articolo 87 e al titolo IV della parte II della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e



requirente della magistratura.

Camera dei deputati (2022), proposta di legge A.C. 533, Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni concernenti i partiti e i movimenti politici.

Camera dei deputati (2022), proposta di legge A.C. 580, Istituzione dell'Autorità Nazionale per i diritti umani.

Camera dei deputati (2023), proposta di legge costituzionale A.C. 806, Modifiche all'articolo 87 e al titolo IV della parte II della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura.

Camera dei deputati (2023), proposta di legge costituzionale A.C. 824, Modifiche all'articolo 87 e al titolo IV della parte II della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura.

Camera dei deputati (2023), proposta di legge A.C. 893, Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di prescrizione.

Camera dei deputati (2023), Doc. II n. 6 del 1° marzo 2023, Proposta di modificazione al regolamento - Introduzione del Codice di condotta dei deputati.

Camera dei deputati (2024), disegno di legge A.C. 1718, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare.

Camera dei deputati (2024), disegno di legge costituzionale A.C. 1921, Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica.

Camera dei deputati (2024), Doc. LXXIV n. 3, Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (Primo semestre 2023).

Camera dei deputati (2024), La produzione normativa: cifre e caratteristiche.

Centro europeo per la libertà di stampa e dei media (2023), *Mapping Media Freedom, country report for Italy* (Piattaforma per la mappatura della libertà dei media, Relazione sull'Italia).

Centro europeo per la libertà di stampa e dei media (2024), *Mapping Media Freedom, country report for Italy* (Piattaforma per la mappatura della libertà dei media, Relazione sull'Italia).

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2023), Osservatorio del pluralismo dei media 2023 – Relazione sull'Italia.

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2024), Osservatorio del pluralismo dei media 2024 – Relazione sull'Italia.

CEPEJ (2024), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States*.

Civil Liberties Union for Europe (2024), Contributo di Civil Liberties Union for Europe per la Relazione sullo Stato di diritto 2024.

Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici (2023), Relazione al Parlamento, [Relazione\\_20-apr-2023.pdf \(senato.it\)](#).

Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici (2024), Relazione al Parlamento, [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/uploadfile\\_commissione\\_trasparenza/pdfs/000/000/020/CRP\\_Relazione\\_29042024.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/uploadfile_commissione_trasparenza/pdfs/000/000/020/CRP_Relazione_29042024.pdf).

Commissione europea (2020), Relazione sullo Stato di diritto 2020 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia.

Commissione europea (2021), Relazione sullo Stato di diritto 2021 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia.

Commissione europea (2021), Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia.

Commissione europea (2022), Quadro di valutazione UE della giustizia 2022.

Commissione europea (2022), Relazione sullo Stato di diritto 2022, La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea.

Commissione europea (2022), Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia.

Commissione europea (2023), Relazione sullo Stato di diritto 2023 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia.

Commissione europea (2024), Quadro di valutazione UE della giustizia.

Commissioni parlamentari (2024), Contributo scritto delle commissioni parlamentari in occasione della visita in Italia.

Comitato per la protezione dei giornalisti (2024), Contributo Comitato per la protezione dei giornalisti per la Relazione sullo Stato di diritto 2024.

Consiglio d'Europa (1999), Convenzione penale sulla corruzione.

Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti – Italia.

Consiglio d'Europa: Comitato dei ministri (2010) – *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities* (Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri agli Stati membri in merito ai giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità).

Consiglio d'Europa: Commissione di Venezia (2016), *The Rule of Law Checklist*.

Consiglio d'Europa (2024), *Supervision of the execution of judgments decisions of the European Court of Human Rights – 17<sup>th</sup> Annual Report of the Committee of Ministers – 2023* (Supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo – 17<sup>a</sup> Relazione annuale del Comitato dei ministri – 2023).

Consiglio di Stato (2024), Contributo scritto del Consiglio di Stato in occasione della visita in Italia.

Consiglio superiore della magistratura (2022), Parere 10/PA/2022, a seguito della richiesta del Ministro della Giustizia, del 23 marzo 2022, ai sensi dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sugli emendamenti al disegno di legge A.C. 2681 (Legge 17 giugno 2022, n. 71), recante: Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, approvati dal Consiglio dei Ministri nella riunione dell'11 febbraio 2022.

Consiglio superiore della magistratura (2023), Comunicato stampa del 26 ottobre 2023, *Prima commissione apre pratica a tutela Dott.ssa Apostolico*, [https://www.csm.it/web/csm-internet/dettaglio/-/asset\\_publisher/kPfLeBsi9DD1/content/csm-prima-commissione-apre-pratica-a-tutela-dott-ssa-apostolico](https://www.csm.it/web/csm-internet/dettaglio/-/asset_publisher/kPfLeBsi9DD1/content/csm-prima-commissione-apre-pratica-a-tutela-dott-ssa-apostolico).

Consiglio superiore della magistratura (2024), Parere del 13 marzo 2024, ai sensi dell'art. 10 legge n. 195/58 sullo schema di decreto legislativo recante "Attuazione della legge 17 giugno 2022, n. 71, recante deleghe al governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del consiglio superiore della magistratura".

Consiglio superiore della magistratura (2024), Contributo scritto in occasione della visita in Italia.

Corriere della Sera (2023), *Crosetto: "Gruppi di magistrati contro il governo"*, [https://www.corriere.it/politica/23\\_novembre\\_26/guido-crosetto-intervista2-de171344-8bc8-11ee-a024-cf804db2e6bb.shtml](https://www.corriere.it/politica/23_novembre_26/guido-crosetto-intervista2-de171344-8bc8-11ee-a024-cf804db2e6bb.shtml).

Corriere della Sera (2024), *Riforma della giustizia, Casciaro (ANM): "Da Nordio accuse ingiuste, faccia un giro degli uffici giudiziari"*, [https://roma.corriere.it/notizie/politica/24\\_giugno\\_01/riforma-della-giustizia-casciaro-anm-da-nordio-accuse-ingiuste-faccia-un-giro-degli-uffici-giudiziari-3ba04f81-c4dc-4f30-92d7-24d1d34fbxlk.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/politica/24_giugno_01/riforma-della-giustizia-casciaro-anm-da-nordio-accuse-ingiuste-faccia-un-giro-degli-uffici-giudiziari-3ba04f81-c4dc-4f30-92d7-24d1d34fbxlk.shtml).

Corriere della Sera (2024), *Rai, due ricorsi al Tar per bloccare le nomine del nuovo Cda*, [https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/24\\_maggio\\_02/rai-due-ricorsi-al-tar-per-bloccare-le-nomine-del-nuovo-cda-ea62c15f-e0e0-4943-ac85-d2e99a301xlk.shtml](https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/24_maggio_02/rai-due-ricorsi-al-tar-per-bloccare-le-nomine-del-nuovo-cda-ea62c15f-e0e0-4943-ac85-d2e99a301xlk.shtml).

Corte costituzionale (2007), Sentenza 23 maggio 2007, n. 171/2007.

Corte costituzionale (2020), Sentenza 9 giugno 2020, n. 132/2020.

Corte costituzionale (2021), Sentenza 22 giugno 2021, n. 150/2021.

Corte dei conti (2024), Contributo scritto della Corte dei conti in occasione della visita in Italia.

Corte europea dei diritti dell'uomo (1997), sentenza del 2 settembre 1997, *Abenavoli contro Italia*, 24487/94.

Corte suprema di Cassazione (2024), Contributo della Corte suprema di Cassazione per la Relazione sullo Stato di diritto 2024.

Dipartimento della Pubblica sicurezza (2024), Atti intimidatori nei confronti di giornalisti – 2023.

Dipartimento della Giustizia Tributaria (2024), Contributo scritto del Dipartimento della Giustizia Tributaria in occasione della visita in Italia.

Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (2024), Contributo scritto della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo in occasione della visita in Italia.

Direzione generale della Comunicazione (2023), Eurobarometro Flash 524: Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE.

Direzione generale della Comunicazione (2023), Eurobarometro speciale 534: Atteggiamento dei cittadini nei confronti della corruzione nell'UE.

Direzione generale della Comunicazione (2024), Eurobarometro Flash 543: Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE.

Direzione generale della Comunicazione (2024), Eurobarometro speciale 548: Atteggiamento dei cittadini nei confronti della corruzione nell'UE.

Emergency (2024), Contributo scritto di Emergency in occasione della visita in Italia.

European Implementation Network (2024), Contributo della European Implementation Network per la Relazione sullo Stato di diritto 2024.

Federazione europea dei giornalisti (2023), *Italy: EFJ joins FNSI in warning about the independence of PSM*.

Federazione europea dei giornalisti (2023), *Italy: MFRR partners condemn summons of RAI presenter Sigfrido Ranucci*.

Federazione europea dei giornalisti (2024), *Italy: Public service RAI becomes a "megaphone" of the government*.

Federazione Nazionale Stampa Italiana (2024), Contributo scritto della Federazione Nazionale Stampa Italiana in occasione della visita in Italia.

Federazione Nazionale Stampa Italiana (2024), *Par Condicio, Usigrai e Cdr RaiNews: "No ai comizi politici sulle testate Rai e alla propaganda di governo"*, <https://www.fnsi.it/par-condicio-usigrai-e-cdr-rainews-no-ai-comizi-politici-sulle-testate-rai-e-alla-propaganda-di-governo>.

Forum Civico Europeo (2024), Contributo scritto del Forum Civico Europeo in occasione della visita in Italia.

Governo italiano (2024), Contributo dell'Italia per la Relazione sullo Stato di diritto 2024.

Governo italiano (2024), Contributo scritto del Governo italiano in occasione della visita in Italia.

GRECO (2019), Terzo ciclo di valutazione – Secondo addendum al secondo rapporto di conformità sull'Italia - Incriminazioni e trasparenza sui finanziamenti dei partiti politici.

GRECO (2021), Quarto ciclo di valutazione – Secondo rapporto di conformità sull'Italia – Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri.

GRECO (2024), Quarto ciclo di valutazione – Secondo addendum al secondo rapporto di conformità sull'Italia - Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri.

Istituto Reuters (2023), *Digital News Report Italy*, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023/italy>.

La Notizia (2024), *Una riforma inutile e pericolosa per indebolire la magistratura: parla la vicepresidente dell'Anm Maddalena*, <https://www.lanotiziagiornale.it/una-riforma-inutile-e-pericolosa-per-indebolire-la-magistratura-parla-la-vicepresidente-dell-anm-maddalena/>.

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (2024), Contributo del MEDEL per la Relazione sullo Stato di diritto 2024.

Media Freedom Rapid Response (2024), *MFRR to conduct a mission to Italy amid worsening state of media freedom in the country*, <https://europeanjournalists.org/blog/2024/05/08/mfrr-to-conduct-a-mission-to-italy-amid-worsening-state-of-media-freedom-in-the-country/>.

Ministero della Giustizia (2023), Comunicato stampa del 25 ottobre 2023, *Prescrizione, si torna a quella sostanziale*, <https://www.gnewsonline.it/prescrizione-si-torna-a-quella-sostanziale/>.

Ministero della Giustizia (2023), Comunicato stampa dell'8 dicembre 2023, *Prescrizione, Nordio e Sisto: "Totale armonia, nessuno scontro"*, <https://www.gnewsonline.it/prescrizione-nordio-e-sisto-totale-armonia-nessuno-scontro/>.

Ministero della Giustizia (2024), Contributo scritto in occasione della visita in Italia (in collaborazione, a seconda dei casi, con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero delle Imprese e del Made in Italy).

*NextGenerationEU*, <https://www.eppo.europa.eu/en/news/investigation-resilient-crime-22-arrests-raid-against-criminal-organisation-suspected-eu600>.

OpenPolis (2024), Contributo scritto di OpenPolis in occasione della visita in Italia.

Ordine dei Giornalisti (2023), *Minacce, oltre 250 giornalisti sotto vigilanza*, <https://www.odg.it/minacce-oltre-250-giornalisti-sottovigilanza/>.

Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa/Centro per la Cooperazione Internazionale (2024), Contributo di Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa/Centro per la Cooperazione Internazionale per la Relazione sullo Stato di diritto 2024.

Ossigeno per l'Informazione (2023), *Settemila giornalisti minacciati dal 2006 in Italia, 500 nel 2023*, <https://www.ossigeno.info/settemila-giornalisti-minacciati-dal-2006-in-italia-500-nel-2023/>.

Parlamento europeo (2023), Eurobarometro Flash: Sondaggio su media e notizie 2023.

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e Dipartimento per i rapporti con il Parlamento (2024), Contributo scritto della Presidenza del Consiglio

del Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, in occasione della visita in Italia.

Presidenza del Consiglio del Ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali (2024), Contributo scritto della Presidenza del Consiglio del Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, in occasione della visita in Italia.

Presidenti delle Corti d'appello italiane (2023), Lettera al Ministro della Giustizia e ai Presidenti delle commissioni Giustizia di entrambe le Camere del Parlamento.

Procura europea (2024), Relazione annuale 2023.

Procura europea (2024), Contributo della Procura europea per la Relazione sullo Stato di diritto 2024.

Procura europea (2024), *Indagine sulla "criminalità resiliente": 22 arresti in una retata contro un'organizzazione criminale sospettata di una frode da 600 milioni di € relativa ai fondi di*

RAI (2024), Contributo scritto della RAI in occasione della visita in Italia.

Reporter senza frontiere (2024), *2024 World Press Freedom Index* (Indice 2024 sulla libertà di stampa nel mondo).

Senato della Repubblica (2022), disegno di legge A.S. 207, Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni concernenti i partiti e i movimenti politici per la piena attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.

Senato della Repubblica (2022), disegno di legge A.S. 303, Istituzione del Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani attraverso l'assegnazione al Garante per la protezione dei dati personali dei compiti di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani.

Senato della Repubblica (2023), disegno di legge A.S. 466, Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale e al decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione e di condanna del querelante nonché di segreto professionale, e disposizioni a tutela del soggetto diffamato.

Senato della Repubblica (2023), disegno di legge costituzionale A.S. 504, Modifiche all'articolo 87 e al titolo IV della parte II della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura.

Senato della Repubblica (2023), disegno di legge A.S. 505, Disposizioni per l'assegnazione al Garante per la protezione dei dati personali dei compiti di istituzione Nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani.

Senato della Repubblica (2023), disegno di legge A.S. 549, Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di disciplina dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti, dell'attività politica, delle campagne elettorali, delle forme di contribuzione e della trasparenza dei bilanci e dei rendiconti.

Senato della Repubblica (2023), disegno di legge A.S. 552, Modifica alla legge 6 luglio 2012, n. 96, in materia di disciplina della Commissione per la verifica degli statuti e il controllo dei rendiconti dei partiti politici.

Senato della Repubblica (2023), disegno di legge A.S. 808, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare.

Senato della Repubblica (2023), disegno di legge A.S. n. 933, Disposizioni di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, in materia di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale.

The Good Lobby (2023), *Siamo tutti trafficanti di influenze illecite?*, <https://www.thegoodlobby.it/siamo-tutti-trafficanti-di-influenze-illecite/>.

The Good Lobby, *La migliore riforma sul traffico di influenze illecite è la regolamentazione del lobbying*.

The Good Lobby (2023), *Regolamentare il lobbying per migliorare la democrazia*, <https://www.thegoodlobby.it/campagne/lobbying-italia/>.

The Good Lobby (2023), *Decalogo Anticorruzione*, [https://www.thegoodlobby.it/wp-content/uploads/2023/12/TGL\\_Decalogo-Anticorruzione\\_2023.pdf](https://www.thegoodlobby.it/wp-content/uploads/2023/12/TGL_Decalogo-Anticorruzione_2023.pdf)

The Good Lobby (2024), *Contributo scritto di The Good Lobby in occasione della visita in Italia*.

Transparency International (2024), *Indice di percezione della corruzione 2023*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/ita>.

Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) (2003), *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*.

## **Allegato II: Visita in Italia**

Nel febbraio 2024 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- AGCOM (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni)
- Amnesty International - Italia
- Associazione Italiana dei Costituzionalisti
- Associazione Nazionale Magistrati
- Autorità anticorruzione (ANAC)
- CILD
- Consiglio di Stato
- Consiglio Nazionale Forense
- Consiglio Superiore della Magistratura
- Corte Costituzionale
- Corte dei conti
- Corte suprema di cassazione
- Corti di Giustizia Tributaria
- COSPE
- Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA)
- Emergency
- Federazione Nazionale Stampa Italiana
- Libera
- Ministero della Giustizia
- Nucleo speciale anticorruzione della Guardia di Finanza
- Open Polis
- Ordine dei Giornalisti
- Ossigeno per l'Informazione
- Parlamento (Senato della Repubblica e Camera dei deputati)
- Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Procura della Corte dei Conti
- Procura generale presso la Corte suprema di cassazione
- RAI – Radiotelevisione italiana S.p.A.
- The Good Lobby
- Transparency International – Italia
- Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani

\* La Commissione ha inoltre incontrato, in occasione di riunioni orizzontali, le seguenti organizzazioni:

- Amnesty International EU
- Centre for Democracy and Technology Europe
- Centre for European Volunteering
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Rights Defenders
- Civil Society Europe
- Culture Action Europe

- Democracy Reporting International
- European Centre for Not-for-Profit Law
- Federazione Europea dei Giornalisti
- Forum europeo della gioventù
- Forum Civico Europeo
- Free Press Unlimited
- International Federation for Human Rights
- International Planned Parenthood Federation
- International Press Institute
- Irish Council for Civil Liberties
- JEF Europe
- Open Society Foundations
- Partenariato Europeo per la Democrazia
- Philanthropy Europe Association
- PICUM
- Reporter senza frontiere
- SOLIDAR
- Transparency International UE