

Bruxelles, 5.7.2023  
SWD(2023) 812 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Relazione sullo Stato di diritto 2023  
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 2023**

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

{COM(2023) 800 final} - {SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} -  
{SWD(2023) 803 final} - {SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} -  
{SWD(2023) 806 final} - {SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} -  
{SWD(2023) 809 final} - {SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} -  
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -  
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -  
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -  
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -  
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

## SINTESI

Le riforme complessive della giustizia civile e penale, intese a migliorare l'efficienza delle procedure, sono state integrate dall'adozione della normativa di attuazione. Il pieno effetto della riforma del Consiglio superiore della magistratura è in fase di valutazione. Le disposizioni direttamente applicabili della riforma sono state attuate appieno, ma permangono preoccupazioni sugli aspetti che dipendono dalla normativa di attuazione, non ancora adottata. Le nuove corti di giustizia tributaria sono diventate operative, seppur con alcune sfide legate alla loro piena indipendenza dall'esecutivo. Alcuni portatori di interessi hanno sollevato preoccupazioni in merito ai progetti di legge sulla separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri e sulla riforma della procura. La digitalizzazione del sistema giudiziario è notevolmente migliorata, mentre la modifica delle norme procedurali che consentono la digitalizzazione della giustizia penale deve ancora essere pienamente attuata. Nonostante vi siano stati miglioramenti, la durata dei procedimenti rimane un grave problema.

L'autorità anticorruzione ha approvato un nuovo piano nazionale anticorruzione (2023-2025). È stato presentato un disegno di legge inteso ad abrogare il reato di abuso d'ufficio e a limitare l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite. È sotto esame l'impatto della riforma della giustizia penale sui casi di corruzione conclusi dopo il superamento del termine di due anni a livello di appello. Sono state adottate misure per aumentare la digitalizzazione e l'interconnessione dei registri: sono cresciuti gli investimenti in strumenti informatici e le autorità di contrasto hanno accesso alle informazioni finanziarie. Non è stata ancora adottata una legislazione globale sul conflitto di interessi. È in corso un'indagine parlamentare sull'esigenza di adottare norme complessive sul lobbying. Sono iniziate le audizioni in Senato per affrontare la pratica di incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche. È entrata in vigore la nuova legge sulla protezione degli autori di segnalazioni di illeciti, che riguarda sia le violazioni del diritto dell'Unione che quelle del diritto nazionale. È stato adottato un nuovo Codice dei contratti pubblici per semplificare e rendere più efficienti le procedure, che entrerà in vigore nel luglio 2023.

Il quadro giuridico che disciplina il settore dei media è solido ed efficace, e l'autorità di regolamentazione dei media è indipendente e dotata di risorse adeguate. Sono state adottate iniziative per alleviare la crisi economica nel settore, benché siano necessari alcuni miglioramenti per sostenere maggiormente i piccoli operatori a livello locale o regionale. L'accesso alle informazioni è garantito, sebbene i portatori di interessi abbiano sottolineato la necessità di migliorarne l'attuazione. Esiste un quadro giuridico per la protezione dei giornalisti, ma essi continuano a subire diverse forme di intimidazione, quali attacchi, minacce e molestie, anche online. In particolare l'aumento del numero di azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica nei confronti dei giornalisti preoccupa diversi portatori di interessi. È stata avviata una riforma relativa al regime della diffamazione e alla protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche.

Sono stati presentati due nuovi progetti di legge: uno assegna il ruolo di istituzione nazionale per i diritti umani al Garante per la protezione dei dati personali, e l'altro propone di creare un organo distinto attraverso una modifica della Costituzione. Le consultazioni pubbliche nell'ambito dell'iter legislativo consentono la partecipazione online, ma i portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni in merito alla loro efficacia e al loro uso sistematico. Sono stati introdotti diversi nuovi decreti che potrebbero restringere ulteriormente lo spazio civico. Sono state adottate modifiche alle norme in materia di agevolazioni fiscali e finanziarie per le organizzazioni della società civile, che hanno introdotto diverse misure volte a semplificare il regime fiscale applicato a queste organizzazioni.

## **RACCOMANDAZIONI**

Nel complesso, per quanto riguarda le raccomandazioni formulate nella relazione sullo Stato di diritto 2022, l'Italia ha compiuto:

- progressi significativi nella prosecuzione degli sforzi volti a migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione del sistema giudiziario, in particolare nelle sedi penali e nelle procure;
- progressi significativi nell'aumento della digitalizzazione e nell'interconnessione dei registri, grazie alle quali si ottengono azioni più efficaci a livello di polizia e di procura contro la corruzione ad alto livello;
- alcuni progressi nell'adozione di norme complessive sui conflitti di interessi e nella regolamentazione del lobbying istituendo un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa;
- 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;
- alcuni progressi nell'introduzione di garanzie legislative e di altro tipo per riformare il regime della diffamazione e la protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche, tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti;
- alcuni progressi nella creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani tenendo conto dei principi di Parigi delle Nazioni Unite.

Ciò premesso, e alla luce degli ulteriori sviluppi verificatisi nel periodo di riferimento, oltre a ricordare gli impegni assunti nell'ambito del piano nazionale per la ripresa e la resilienza in relazione ad alcuni aspetti del sistema giudiziario e del quadro anticorruzione, si raccomanda all'Italia di:

- proseguire gli sforzi volti a migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione nelle sedi penali e nelle procure;
- adottare norme complessive sui conflitti di interessi e regolamentare il lobbying istituendo 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 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;
- proseguire 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, 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 ordinari e tribunali per i minorenni, in secondo grado dalla Corte d'appello e in ultimo grado dalla Corte suprema di cassazione. La giustizia amministrativa è esercitata da organi giurisdizionali di primo e di secondo grado. La giurisdizione in materia di contabilità pubblica è esercitata dalla Corte dei conti (con le sezioni regionali e centrali). In materia tributaria, gli organi competenti in primo e secondo grado sono le corti di giustizia tributaria e in ultimo grado 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<sup>1</sup>. I magistrati amministrativi, contabili e tributari hanno i loro rispettivi organi di autogoverno. Il Consiglio nazionale forense è un organo indipendente e autonomo istituito per legge. La Corte costituzionale decide in esclusiva le controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi.

### **Indipendenza**

**Nonostante sia leggermente aumentato negli ultimi anni, il livello di indipendenza percepita della magistratura in Italia resta basso tra i cittadini ed è ormai altrettanto basso tra le imprese.** Complessivamente, nel 2023 il 39 % della popolazione in generale e il 39 % delle imprese percepiscono il livello di indipendenza della magistratura come "piuttosto o molto soddisfacente"<sup>2</sup>. Negli ultimi anni l'indipendenza percepita della magistratura è aumentata costantemente tra i cittadini: la percentuale è superiore sia rispetto al 2022 (37 %) che al 2016 (25 %). Tra le imprese, invece, l'indipendenza percepita della magistratura è leggermente diminuita rispetto al 2022 (40 %), ma è aumentata rispetto al 2016 (24 %).

**L'effetto della riforma del Consiglio superiore della magistratura (CSM) è in fase di valutazione, benché permangano preoccupazioni sugli aspetti che dipendono dalla normativa di attuazione, non ancora adottata.** Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2022<sup>3</sup>, la riforma del CSM, adottata il 16 giugno 2022, contiene disposizioni

---

<sup>1</sup> CSM.

<sup>2</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, grafici 49 e 51. Il livello di indipendenza percepita della magistratura è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata abbastanza buona o molto buona da meno del 30 % dei rispondenti); basso (dal 30 al 39 % dei rispondenti), medio (dal 40 al 59 %), alto (dal 60 al 75 %), molto alto (più del 75 %).

<sup>3</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 4-7. Il 16 giugno 2022 il Parlamento ha approvato una nuova legge per la riforma dell'ordinamento giudiziario, che comprende tra l'altro disposizioni in materia di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

direttamente applicabili<sup>4</sup> e altre che richiedono una normativa di attuazione<sup>5</sup> da parte del governo. Le disposizioni direttamente applicabili sono già state applicate alla prima elezione del CSM con le nuove norme, tenutasi il 18-19 settembre 2022 per i membri eletti dai loro pari e il 17-19 gennaio 2023 per i membri eletti dal Parlamento<sup>6</sup>. Sarà necessario più tempo per determinare la piena portata dei loro effetti sul lavoro del CSM<sup>7</sup>. Per quanto riguarda le disposizioni che richiedono una normativa di attuazione, il termine per l'adozione, inizialmente fissato per il mese di giugno 2023<sup>8</sup>, è stato posticipato a dicembre 2023<sup>9</sup>. Di conseguenza permangono le preoccupazioni espresse lo scorso anno dai portatori di interessi e dal CSM stesso<sup>10</sup> riguardo all'effetto che le nuove disposizioni<sup>11</sup>, in congiunto, potrebbero determinare per quanto riguarda l'influenza sull'indipendenza dell'operato dei magistrati. La normativa di attuazione dovrebbe rispondere a queste preoccupazioni prevedendo disposizioni più dettagliate sui modi di garantire l'indipendenza della magistratura. Secondo le norme europee, la ricerca di una maggiore efficienza non dovrebbe avvenire a scapito dell'indipendenza della magistratura<sup>12</sup>.

---

<sup>4</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2022, pag. 5. Le disposizioni direttamente applicabili comprendono: la riforma del sistema elettorale del CSM, che dovrebbe renderlo più indipendente dalle associazioni di categoria; la riforma del funzionamento del CSM, che dovrebbe renderlo più efficiente (anche aumentando il numero di membri); la riforma della selezione dei capi degli uffici giudiziari, che dovrebbe introdurre disposizioni in materia di anzianità ai fini della procedura di selezione e fornire un chiaro parametro di riferimento basato sull'esperienza; la riforma sulle norme più rigorose in materia di "porte girevoli" per la magistratura.

<sup>5</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2022, pagg. 5-6. Le disposizioni che necessitano di una normativa di attuazione comprendono: la riforma sulla selezione dei capi degli uffici giudiziari e delle sezioni; la riforma della selezione dei membri della Corte di cassazione e della Procura generale presso la Corte di cassazione; la riforma sulla modernizzazione e l'adozione di misure volte a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario; l'adozione di misure per aumentare rendere più efficiente l'organizzazione degli uffici giudiziari; l'adozione di misure nel settore disciplinare, per esempio per introdurre l'istituzione della riabilitazione di un magistrato sanzionato.

<sup>6</sup> Si veda il comunicato stampa sul sito internet del CSM - Elezioni del CSM del 18-19 settembre 2022, con aggiornamenti fino al 19 gennaio 2023.

<sup>7</sup> Informazioni dell'Associazione Nazionale Magistrati e del CSM ricevute in occasione della visita in Italia.

<sup>8</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 6.

<sup>9</sup> La proroga è stata approvata con legge 21 aprile 2023, n. 41. Inoltre il Ministero della Giustizia ha istituito un comitato di esperti (composto da magistrati, professori di diritto e avvocati) incaricato di effettuare uno studio approfondito della materia.

<sup>10</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 5-6.

<sup>11</sup> La nuova normativa disciplina i poteri organizzativi dei presidenti degli organi giurisdizionali: introduce una valutazione di professionalità dei magistrati, che terrà conto, fra l'altro, del conseguimento dei risultati attesi stabiliti dai presidenti degli organi giurisdizionali, e la possibilità di avviare un'azione disciplinare in caso di mancata osservanza delle istruzioni da questi impartite in merito ai risultati attesi; prevede inoltre la riduzione del numero di incarichi con funzioni semidirettive e disciplina i poteri del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione; la valutazione di professionalità per le funzioni direttive terrà conto dell'esito delle sentenze nei gradi di giudizio superiori, fatto che potrebbe essere considerato un invito implicito a pronunciarsi in modo uniforme su determinati argomenti. Si veda la relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 5-6.

<sup>12</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, punto 22. Il principio dell'indipendenza della magistratura presuppone l'indipendenza di ogni singolo giudice nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. I giudici devono assumere le loro decisioni in modo indipendente ed imparziale e devono poter agire senza alcuna restrizione, influenza indebita, pressione, minaccia o interferenza, diretta o indiretta, da parte di qualsiasi autorità, comprese le stesse autorità interne della magistratura. L'organizzazione gerarchica dei tribunali non deve compromettere l'indipendenza del singolo giudice. Si veda anche CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, punto 37.

**Le nuove corti di giustizia tributaria sono diventate operative, seppur con alcune sfide legate alla loro piena indipendenza dal Ministero dell'Economia e delle finanze.** Gli impegni ad adottare una riforma globale degli organi di giurisdizione tributaria assunti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza hanno portato, il 31 agosto 2022, all'adozione di una legge<sup>13</sup> che istituisce le nuove corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado e ha introdotto un ruolo autonomo e professionale dei magistrati tributari. Ai sensi della legge adottata<sup>14</sup>, e con procedura analoga a quella che si applica ai magistrati ordinari, la nomina dei magistrati e dei giudici tributari avviene con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, su proposta<sup>15</sup> del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (CPGT)<sup>16</sup> a seguito di un concorso organizzato dalla commissione del concorso pubblico per magistrati tributari<sup>17</sup>. La valutazione dei giudici, compreso l'avanzamento di carriera, sarà competenza esclusiva del CPGT<sup>18</sup>. Per quanto riguarda i procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati tributari, essi possono essere avviati dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal presidente della corte di giustizia tributaria di secondo grado nella cui circoscrizione presta servizio il magistrato<sup>19</sup>, dopodiché il caso è trasferito all'ufficio disciplinare del CPGT. Il personale amministrativo che lavora per il CPGT rimane funzionario del MEF, che tuttavia non dispone di potere decisionale in merito all'organizzazione e alla gestione del personale assegnato al CPGT<sup>20</sup>. Nonostante l'esistenza di queste garanzie a tutela dell'indipendenza organizzativa e funzionale delle nuove corti di giustizia tributaria, alcuni portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni in quanto il MEF, tramite una delle sue agenzie<sup>21</sup>, potrebbe essere una delle parti in causa dinanzi a dette corti<sup>22</sup>.

---

<sup>13</sup> Legge 31 agosto 2022, n. 130, che modifica il decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545.

<sup>14</sup> Si veda l'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, come modificato dalla legge 31 agosto 2022, n. 130.

<sup>15</sup> Il MEF non avrebbe il potere di rifiutare la proposta del CPGT.

<sup>16</sup> Il CPGT comprende 15 membri: 11 sono giudici tributari eletti dai loro pari; tra gli 11, 4 appartengono ciascuno a un ramo della magistratura. Vi sono poi quattro membri eletti dal Parlamento. L'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, come modificato dalla legge 31 agosto 2022, n. 130, stabilisce la composizione del CPGT, che tiene conto del passaggio dal ruolo di giudici tributari onorari a quello di giudici tributari a tempo pieno, e del passaggio da altre autorità giudiziarie alla nuova magistratura tributaria.

<sup>17</sup> Si veda l'articolo 4-quater del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, come modificato dalla legge 31 agosto 2022, n. 130. La commissione di concorso è nominata con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, adottato previa delibera del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. La commissione di concorso è composta: dal presidente di una corte di giustizia tributaria di secondo grado, da cinque magistrati scelti tra magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari con almeno 15 anni di anzianità e da quattro professori universitari di ruolo, di cui uno titolare dell'insegnamento di diritto tributario, gli altri titolari di uno degli insegnamenti delle altre materie oggetto di esame. Inoltre nel 2023 è stata bandita una procedura di interpello per consentire il trasferimento di magistrati di altre giurisdizioni alla giurisdizione tributaria (secondo la graduatoria provvisoria pubblicata sul sito web del CPGT, 34 giudici hanno fatto domanda per i 100 posti disponibili).

<sup>18</sup> Si veda l'articolo 11 del decreto legislativo 545/1992, come modificato dalla legge 31 agosto 2022, n. 130.

<sup>19</sup> Si veda l'articolo 16 del decreto legislativo 545/1992, come modificato dalla legge 31 agosto 2022, n. 130.

<sup>20</sup> Il CPGT gode di autonomia organizzativa e contabile.

<sup>21</sup> Secondo il governo il MEF non è mai direttamente parte in causa nei contenziosi tributari, e il suo rapporto con le agenzie fiscali è disciplinato da convenzioni che regolano i servizi, gli obiettivi e le risorse delle agenzie.

<sup>22</sup> Informazioni dell'ANM ricevute in occasione della visita in Italia. Contributo scritto del CSM ricevuto in occasione della visita in Italia, pag. 10. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, viene data grande importanza al fatto che un organo giurisdizionale appaia indipendente, in quanto la situazione non può suscitare nei singoli dubbi legittimi in merito all'impermeabilità dei giudici interessati rispetto a elementi esteri e alla loro neutralità rispetto agli interessi

**Sono in discussione vari progetti di legge sulla separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri e sulla riforma della procura.** Il 2 febbraio 2023 la Commissione Affari costituzionali della Camera ha discusso diverse proposte di legge elaborate dai parlamentari, volte a separare le carriere dei giudici e dei pubblici ministeri<sup>23</sup>. Le proposte di legge prevedono anche l'introduzione di due distinti organi di autogoverno e l'abrogazione di una disposizione della Costituzione che stabilisce che i magistrati si distinguono fra loro solo soltanto per diversità di funzioni<sup>24</sup>. I portatori di interessi hanno espresso preoccupazione per il fatto che una rigida separazione delle carriere possa portare a un pubblico ministero sempre più lontano dalla cultura della giurisdizione<sup>25</sup>, e potrebbe renderlo più esposto a potenziali influenze politiche<sup>26</sup>. L'11 giugno 2023 il Ministro della Giustizia ha comunicato all'assemblea dell'ANM che qualsiasi intervento del governo per riformare il sistema giudiziario sarà ispirato ai valori costituzionali dell'indipendenza e dell'autonomia di tutti i magistrati, giudici e pubblici ministeri. 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 in condizioni giuridiche e organizzative adeguate e senza interferenze<sup>27</sup>. In base alle norme europee, occorre garantire un'autonomia sufficiente per proteggere le autorità responsabili dell'azione penale da ingerenze politiche indebite<sup>28</sup>.

**Sono state espresse preoccupazioni in merito all'avvio di procedimenti disciplinari nei confronti di un collegio di giudici della Corte d'appello di Milano sulla base del contenuto della loro decisione.** I procedimenti disciplinari sono stati avviati il 19 aprile 2023 dal Ministro della Giustizia, che riteneva che i giudici non avessero tenuto conto di alcuni elementi che, se opportunamente considerati, avrebbero condotto a una decisione diversa<sup>29</sup>. I procedimenti sono ora all'esame del procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione, che dovrà

---

contrapposti, una volta avvenuta la nomina degli interessati. Si veda la sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 2019, *A.K./Krajowa Rada Sądownictwa*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punti 127-129. Si veda anche l'elenco delle sentenze nella scheda tematica *Independence and impartiality of the judicial system*, pag. 3.

<sup>23</sup> Seduta della commissione permanente Affari costituzionali della Camera del 2 febbraio 2023; Si veda anche la conferenza stampa del 14 febbraio 2023, in cui diversi partiti hanno illustrato i punti principali delle proposte di legge e hanno comunicato che esse riprendono il testo della proposta di riforma costituzionale discussa nel 2017 dall'Unione delle Camere penali italiane.

<sup>24</sup> Articolo 107, comma 3, della Costituzione. Si veda anche il referendum del 2022, che non riguardava l'articolo 107, comma 3, della Costituzione ma affrontava, tra gli altri, la questione della separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri e che ha registrato un'affluenza pari ad appena il 21 % degli aventi diritto al voto. Il referendum era inteso ad abrogare le norme vigenti, ma il risultato ha dimostrato che i cittadini erano contrari alla modifica delle norme, il che è in linea con il parere dei portatori di interessi. Il referendum si è svolto il 12 giugno 2022 e comprendeva cinque quesiti, uno dei quali relativo alla separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri. Perché un referendum sia valido, l'affluenza deve essere almeno del 50 % + 1.

<sup>25</sup> Si vedano i comunicati stampa dell'ANM del 6 e del 15 febbraio 2023. Informazioni trasmesse anche dall'Associazione Nazionale Magistrati e dal CSM in occasione della visita in Italia. Tuttavia, un'associazione di avvocati (la giunta dell'Unione delle Camere Penali Italiane) ritiene che la riforma possa avere effetti positivi.

<sup>26</sup> Si veda la nota precedente.

<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. 39-41.

<sup>29</sup> Si vedano la posizione dell'ANM del 19 aprile 2023 sui procedimenti disciplinari nei confronti del collegio giudicante della Corte d'appello di Milano, la posizione dell'Associazione magistrati di Milano del 19 aprile 2023 sullo stesso argomento e la posizione dell'ordine degli avvocati di Milano del 19 aprile 2023 sullo stesso argomento.

decidere se contestare ai magistrati un illecito disciplinare o archiviare il caso. Si ricorda che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, il requisito di indipendenza e di imparzialità impone che un regime disciplinare nei confronti dei magistrati preveda norme che definiscano i comportamenti che costituiscono un illecito disciplinare<sup>30</sup>. In base alla normativa nazionale, "l'attività di interpretazione di norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove non danno luogo a responsabilità disciplinare"<sup>31</sup>.

## Qualità

**L'aumento delle assunzioni di magistrati e di personale non giudiziario è proseguito, e le disposizioni relative ai concorsi per magistrati sono state modificate per aumentare il numero di candidati.** La tendenza all'aumento delle assunzioni di personale giudiziario e amministrativo è proseguita nell'ultimo anno. Per quanto riguarda il personale giudiziario, con un ulteriore ampliamento del personale sono state ottenute 20 unità (vale a dire nuovi posti da magistrato)<sup>32</sup>. Il bilancio dello Stato per il 2022 prevedeva inoltre un aumento di 82 unità dell'organico della magistratura<sup>33</sup>. Per quanto riguarda altre esigenze connesse ai settori della protezione internazionale e delle cariche giudiziarie di vigilanza sull'esecuzione delle sentenze penali, due decreti ministeriali<sup>34</sup> del 2022 hanno disposto l'assegnazione agli uffici di vigilanza di 21 degli 82 posti aggiunti al ruolo organico della magistratura e un aumento di 52 unità nel numero di magistrati da assegnare alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE<sup>35</sup>. Il 15 giugno 2023 il Consiglio dei Ministri ha adottato un disegno di legge che prevede un ulteriore aumento di 250 unità dell'organico della magistratura. Per quanto riguarda il personale amministrativo, nel 2022 i candidati selezionati con i pertinenti concorsi hanno preso servizio presso gli uffici giudiziari e gli uffici dell'amministrazione centrale<sup>36</sup>. Per quanto riguarda l'Ufficio per il processo e l'attuazione degli impegni previsti dal PNRR, al 30 ottobre 2022 l'Ufficio aveva assunto 7 743 membri del personale non dirigenziale e al 21 novembre erano stati firmati

---

<sup>30</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 2021, Commissione/Polonia, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, punti 134-140.

<sup>31</sup> Articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, che non pregiudica quanto previsto dal comma 1, lettere g), h), l), m), n), o), p), cc) e ff).

<sup>32</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 14. All'aumento di 600 unità precedentemente previsto dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha fatto seguito il decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 ottobre 2021, n. 147, che ha disposto un ulteriore ampliamento di 20 unità del ruolo organico della magistratura, volto a garantire la disponibilità delle risorse necessarie per l'attuazione della legislazione nazionale in materia di cooperazione rafforzata nell'ambito della Procura europea.

<sup>33</sup> Ibidem. Infine, per aumentare l'efficacia del sistema giudiziario, l'articolo 1, comma 614, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024") ha disposto un aumento di 82 unità del ruolo organico della magistratura, volto ad adeguare l'organico alle sempre più gravose attività connesse alla protezione internazionale, alla sorveglianza per l'esecuzione delle pene e alle competenze relative ai procuratori delegati europei presso la Corte di cassazione.

<sup>34</sup> Decreto ministeriale 23 novembre 2022 e decreto ministeriale 22 dicembre 2022.

<sup>35</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 15.

<sup>36</sup> Ibidem. Con modifiche alla legge 6 agosto 2021, n. 113, che prevedeva l'assunzione di 16 500 addetti all'Ufficio per il processo, è stata introdotta una quota supplementare di personale amministrativo a tempo determinato, pari a 5 410 assunti con un contratto triennale. L'obiettivo è rendere pienamente operativo l'Ufficio per il processo e sostenere i progetti inclusi nel PNRR. Il personale dell'Ufficio per il processo ha preso servizio a febbraio, mentre le altre categorie di personale nei mesi di ottobre e novembre 2022.

altri 3 209 contratti<sup>37</sup>. Infine, sono state modificate le regole dei concorsi per consentire ai laureati di candidarsi direttamente ai concorsi in magistratura senza richiedere l'ulteriore esperienza lavorativa necessaria negli anni precedenti<sup>38</sup>.

**Sono stati compiuti progressi significativi nella digitalizzazione del sistema giudiziario, in particolare nel settore della giustizia civile.** La relazione sullo Stato di diritto 2022 raccomandava all'Italia di "proseguire gli sforzi volti a migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione del sistema giudiziario, in particolare nelle sedi penali e nelle procure"<sup>39</sup>. Sono stati registrati ulteriori progressi nella digitalizzazione della giustizia civile, già avanzata<sup>40</sup> nel 2022. Da gennaio 2023, la gestione elettronica di tutti i documenti è diventata obbligatoria<sup>41</sup>. Ora è obbligatorio presentare le istanze alla Corte su una piattaforma digitale, consentendo in tal modo il trattamento digitale delle istanze e l'accesso digitale ai fascicoli di tutti i giudici della Corte<sup>42</sup>. Non è stata ancora introdotta la piena digitalizzazione del processo. Nell'ambito del PNRR è prevista una riforma che consenta la digitalizzazione del sistema giudiziario nel 2023, e gli obiettivi del piano ne monitoreranno l'impatto in termini di risultati fino al 2026. Per quanto riguarda la digitalizzazione della giustizia penale, il conseguimento di alcuni obiettivi del PNRR, previsto per la fine del 2023, è anticipato al 30 giugno 2023; tra questi obiettivi vi è in particolare la disponibilità dei documenti sul portale per il deposito elettronico dei documenti relativi al procedimento penale<sup>43</sup>. Il portale telematico consente di trasmettere per via elettronica agli uffici giudiziari atti, documenti e domande di soggetti esterni autorizzati<sup>44</sup>. Attualmente sul portale sono disponibili 10 tipi di documenti<sup>45</sup>. Inoltre è stata digitalizzata la comunicazione tra la Corte suprema di cassazione e la Procura e sono state chiarite le norme procedurali<sup>46</sup> che consentirebbero l'uso di strumenti elettronici<sup>47</sup>. Sono ancora necessari alcuni sforzi per quanto riguarda l'uso delle tecnologie digitali da parte della Procura<sup>48</sup> e la disponibilità di strumenti di comunicazione elettronica e di strumenti digitali per condurre e seguire i procedimenti giudiziari nelle cause penali<sup>49</sup>. I portatori di interessi hanno riferito che, malgrado i notevoli progressi compiuti e l'esistenza di servizi digitali per la giustizia civile e di norme procedurali per la giustizia penale, la digitalizzazione complessiva deve essere sostenuta da ulteriori investimenti in materiali e formazione per diventare pienamente operativa<sup>50</sup>. Alla luce di tali sviluppi, sono stati compiuti progressi significativi nell'adempimento della raccomandazione della relazione sullo Stato di diritto 2022.

---

<sup>37</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 15.

<sup>38</sup> Informazioni ricevute dal Ministero della Giustizia.

<sup>39</sup> Si veda la relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 3

<sup>40</sup> Si veda la relazione sullo Stato di diritto 2022 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 9.

<sup>41</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 19, e informazioni della Corte suprema di cassazione ricevute in occasione della visita in Italia.

<sup>42</sup> Contributo scritto della Corte suprema di cassazione ricevuto in occasione della visita in Italia, pag. 4.

<sup>43</sup> Contributo scritto del Ministero della giustizia ricevuto in occasione della visita in Italia, pag. 2.

<sup>44</sup> Principalmente difensori. Ibidem.

<sup>45</sup> Il Ministero della Giustizia ha comunicato che entro il 30 giugno 2023 dovrebbero essere distribuiti altri tipi di documenti relativi al processo di cognizione fino al secondo grado. Ibidem.

<sup>46</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, grafico 42 – dal punto di vista procedurale è ora possibile ascoltare gli esperti e i testimoni nelle cause penali usando le tecnologie di comunicazione a distanza.

<sup>47</sup> Questo aspetto è stato chiarito con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150. Si veda anche il contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 20.

<sup>48</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, grafico 43.

<sup>49</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, grafici 45 e 47.

<sup>50</sup> Informazioni dell'ANM ricevute in occasione della visita in Italia.

## Efficienza

**Nonostante vi siano stati miglioramenti, la durata dei procedimenti rimane un grave problema.** Dopo il temporaneo rallentamento dell'attività giudiziaria nel 2020 e il ritorno ai livelli pre-pandemia nel 2021<sup>51</sup>, nel 2022 l'efficienza ha continuato a migliorare sia nei procedimenti civili<sup>52</sup> sia in quelli penali<sup>53</sup>. I tempi di esaurimento dei contenziosi civili e commerciali di primo grado sono diminuiti di 100 giorni dal 2020 al 2021<sup>54</sup>, e nel 2022 si sono riscontrati ulteriori miglioramenti, stando ai dati presentati dalle autorità. Ciononostante, i tempi di esaurimento rimangono tra i più lunghi nell'UE: nel 2021 in media occorre ancora più di 550 giorni per risolvere tali contenziosi. La Corte suprema di cassazione, che attualmente ha un tasso di ricambio pari al 113 % per i procedimenti penali, ha segnalato alcuni sviluppi positivi<sup>55</sup>. Le cause tributarie rappresentano il 50 % delle cause pendenti dinanzi alla Corte suprema di cassazione ed è previsto un nuovo incentivo per accelerarne la chiusura. Con il nuovo regime, le parti in causa sarebbero autorizzate a pagare la somma dovuta a titolo di imposta a rate, la prima delle quali costituirebbe una percentuale consistente del totale. Qualora le parti non pagassero le rate successive, sarebbe possibile intentare una nuova causa dinanzi alla corte di giustizia tributaria di primo grado, in cui sarebbe loro chiesto di pagare l'intera somma, comprese le rate già versate, per chiudere la causa pendente a livello della Corte suprema di cassazione<sup>56</sup>. Questo regime, unito alla nuova struttura delle corti di giustizia tributaria, potrebbe consentire un trattamento più efficiente delle cause tributarie e ridurre l'arretrato in ultimo grado. L'Italia rimane soggetta alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per la durata dei procedimenti amministrativi e penali<sup>57</sup>.

**È stata adottata la normativa di attuazione per le riforme della giustizia civile e penale.** Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2022<sup>58</sup>, sono state adottate due riforme

---

<sup>51</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12.

<sup>52</sup> Corte suprema di cassazione, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022, pag. 90. "Per il settore civile, può rilevarsi che a gennaio 2020 il numero di ricorsi pendenti era pari a 120 473 unità, numero che a fine 2022 si è ridotto a 104 872. Una diminuzione significativa, che è rafforzata anche dal dato della importante riduzione del *disposition time*, sceso a 1 063 giorni e già adesso non lontano dall'obiettivo di 976 giorni atteso a giugno 2026". Si vedano anche i grafici 5 e 6 del quadro di valutazione UE della giustizia 2023.

<sup>53</sup> Corte suprema di cassazione, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022, pag. 90. "Nel settore penale il dato più significativo e che riassume gli esiti dell'intero processo di riorganizzazione è rappresentato dall'andamento del *disposition time*, che si è progressivamente ridotto nel corso dell'anno fino a raggiungere la soglia di 132 giorni, ben al di sotto dell'obiettivo di 166 giorni fissato al giugno 2026." Si veda anche il quadro di valutazione UE della giustizia 2023, grafico 5.

<sup>54</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, grafico 6.

<sup>55</sup> Informazioni della Corte suprema di cassazione ricevute in occasione della visita in Italia.

<sup>56</sup> Informazioni della Corte suprema di cassazione ricevute in occasione della visita in Italia. L'articolo 5, comma 2, della legge 31 agosto 2022, n. 130 ha introdotto modalità temporanee di definizione (attivabili fino a 120 giorni dopo l'entrata in vigore di detta legge) per le controversie tributarie pendenti innanzi alla Corte di cassazione per le quali l'Agenzia delle entrate risulti soccombente in tutto o in parte in uno dei gradi precedenti, in funzione del valore della controversia.

<sup>57</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 settembre 1997, *Abenavoli contro Italia*, 24487/94 e sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 12 maggio 1999, *Ledonne contro Italia*, 35742/97. Per quanto riguarda la causa *Abenavoli contro Italia*, relativa alla durata dei procedimenti presso i tribunali amministrativi, la più recente decisione del Comitato dei Ministri, adottata a settembre 2021, riconosce i progressi compiuti dalle autorità pur sottolineando che rimangono alcune preoccupazioni, e chiede alle autorità di fornire ulteriori informazioni.

<sup>58</sup> Legge 26 novembre 2021, n. 206.

complessive del processo civile<sup>59</sup> e penale<sup>60</sup>, attese da tempo. Entrambe comprendevano disposizioni direttamente applicabili<sup>61</sup> ma delegavano anche il governo ad adottare la normativa di attuazione. Il 10 ottobre 2022 sono stati adottati due decreti legislativi<sup>62</sup> per attuare le riforme della giustizia civile e penale. Per quanto riguarda la giustizia civile, il decreto mira a migliorare l'efficienza del processo e a rivedere gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e reca misure urgenti per la razionalizzazione di determinati procedimenti<sup>63</sup>. Per quanto riguarda la giustizia penale, il decreto mira anch'esso a migliorare l'efficienza del processo, affronta questioni di giustizia riparativa e comprende disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari<sup>64</sup>. La riforma della giustizia penale è stata menzionata in una decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'esecuzione di una sentenza sull'assenza di mezzi di ricorso per la persona offesa in caso di indagini preliminari eccessivamente lunghe<sup>65</sup>. Il Comitato dei Ministri ha accolto positivamente la riforma e ha chiesto maggiori informazioni sugli esiti della sua attuazione<sup>66</sup>. Ha inoltre osservato che la riforma sembra rispondere alle carenze riscontrate dalla Corte, sebbene la sua efficacia sia ancora da dimostrare<sup>67</sup>. L'entrata in vigore delle fonti di diritto derivato necessaria per l'applicazione efficace delle riforme civili e penali è prevista per il 2023 nell'ambito del PNRR.

## **II. QUADRO ANTICORRUZIONE**

L'Autorità Nazionale Anticorruzione è il principale soggetto competente per la prevenzione della corruzione all'interno della pubblica amministrazione, per il coordinamento dei piani nazionali e per la vigilanza sull'adozione dei piani d'azione triennali anticorruzione locali. Il nucleo anticorruzione della Guardia di Finanza indaga sulla corruzione e agisce per prevenirla, in qualità di autorità di contrasto specializzata. L'Unità di informazione finanziaria, autorità indipendente che opera presso la Banca d'Italia, fornisce sostegno 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

---

<sup>59</sup> Legge 27 settembre 2021, n. 134.

<sup>60</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 13-15;

<sup>61</sup> Per esempio, nella riforma della giustizia civile, le disposizioni riguardavano il diritto di famiglia, l'esecuzione forzata e i diritti di cittadinanza; nella riforma della riforma della giustizia penale, riguardavano la celere definizione dei procedimenti penali. La legge 27 settembre 2021, n. 134, articolo 1, commi 9 e 10, introduce incentivi per ampliare il ricorso al patteggiamento, al giudizio immediato e al giudizio abbreviato.

<sup>62</sup> Sulla riforma della giustizia civile - Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 243 del 17 ottobre 2022 (serie ordinaria); sulla riforma della giustizia penale - Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 17 ottobre 2022, n. 243 (serie ordinaria).

<sup>63</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 22. Ai sensi della legge 29 dicembre 2022, n. 197 "Bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025", il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 si applica ai procedimenti avviati dopo il 28 febbraio 2023. Le revisioni si applicherebbero anche alla razionalizzazione delle procedure urgenti relative al diritto di famiglia, ai diritti di cittadinanza e all'esecuzione forzata.

<sup>64</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 22. La riforma è entrata in vigore il 30 dicembre 2022, a norma dell'articolo 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162. Per esempio, l'articolo 1 del decreto prevede ulteriori misure che sostituiscono le pene detentive brevi (ad esempio detenzione domiciliare, sanzioni pecuniarie, lavori di pubblica utilità, ecc.)

<sup>65</sup> Decisione del Comitato dei Ministri CM/Del/Dec (2022) 1451/H46-18 del 6-8 dicembre 2022 e note CM/Notes/1451/H46-18 6-8 dicembre 2022.

<sup>66</sup> Decisione del Comitato dei Ministri CM/Del/Dec (2022) 1451/H46-18 del 6-8 dicembre 2022, punti 4-6.

<sup>67</sup> Note del Comitato dei Ministri CM/Notes/1451/H46-18, 6-8 dicembre 2022, Misure generali.

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>68</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 2022 di Transparency International l'Italia ha ricevuto un punteggio di 56/100 e si è classificata al 16° posto nell'Unione europea e al 41° posto a livello mondiale<sup>69</sup>. Questa percezione è migliorata negli ultimi cinque anni<sup>70</sup>. L'indagine speciale Eurobarometro 2023 sulla corruzione mostra che l'85 % degli intervistati ritiene che la corruzione sia diffusa nel suo paese (media UE: 70 %) e il 33 % degli intervistati ritiene di subirne personalmente gli effetti nel quotidiano (media UE: 24 %)<sup>71</sup>. Per quanto riguarda le imprese, il 92 % delle aziende reputa che la corruzione sia diffusa (media UE: 65 %) e il 38 % ritiene che sia un problema nel mondo degli affari (media UE: 35 %)<sup>72</sup>. Inoltre, il 41 % dei rispondenti ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (media UE: 32 %)<sup>73</sup>, mentre secondo il 31 % delle imprese le persone e le aziende che corrompono un funzionario di alto grado sono punite adeguatamente (media UE: 30 %)<sup>74</sup>.

**È stato approvato un nuovo piano nazionale anticorruzione per il periodo 2023-2025.** Il 16 novembre 2022 l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha approvato un nuovo piano nazionale anticorruzione triennale, e il 17 gennaio 2023 ha adottato la relativa risoluzione<sup>75</sup>. Il nuovo piano, basato sulla principale legge sulla prevenzione della corruzione<sup>76</sup>, costituisce la strategia generale dell'Italia per la prevenzione della corruzione<sup>77</sup>. L'ANAC sostiene la pubblica amministrazione nell'elaborazione e nell'attuazione di piani d'azione triennali specifici per ente<sup>78</sup>. È previsto un aumento di personale di 28 unità per contribuire ad

---

<sup>68</sup> Articolo 46 della legge 23 dicembre 2021, n. 238.

<sup>69</sup> Transparency International (2023), Indice sulla percezione della corruzione 2022. 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>70</sup> Da 52 nel 2018 il punteggio è passato a 56 nel 2022. Quando negli ultimi cinque anni il punteggio è variato 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, e quando la variazione è compresa tra 1 e 3 punti si considera relativamente stabile.

<sup>71</sup> Indagine speciale Eurobarometro 534 sulla corruzione (2023). 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 523 (2022).

<sup>72</sup> Eurobarometro Flash 524 "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE" (2023). I dati Eurobarometro sugli atteggiamenti delle aziende in materia di corruzione sono aggiornati ogni anno. La serie di dati precedente è l'Eurobarometro Flash 507 (2022).

<sup>73</sup> Indagine speciale Eurobarometro 534 sulla corruzione (2023).

<sup>74</sup> Eurobarometro Flash 524 "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE" (2023).

<sup>75</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 26, e contributo scritto dell'ANAC ricevuto in occasione della visita in Italia.

<sup>76</sup> Legge 6 novembre 2012, n. 190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale, n. 265 del 13 novembre 2012.

<sup>77</sup> Il piano definisce i principali obiettivi strategici per un periodo di tre anni, da aggiornare ogni anno, benché le amministrazioni e gli enti con meno di 50 dipendenti siano esentati da tale obbligo e debbano aggiornare la loro programmazione solo ogni tre anni, riducendo così gli oneri amministrativi.

<sup>78</sup> Ogni ministero, amministrazione o ente locale definisce e attua i propri piani triennali. Tali piani mirano, tra l'altro, a stabilire norme per la nomina di un responsabile della prevenzione della corruzione, a specificare il ruolo degli enti pubblici nella valutazione e nella gestione dei rischi di corruzione, a migliorare la trasparenza,

affrontare l'aumento del numero di compiti previsti dal PNRR, in particolare la digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici<sup>79</sup>. Il piano è diviso in due parti. La prima riguarda il rafforzamento dell'integrità e della trasparenza del settore pubblico attraverso l'istituzione di piani integrati di attività e di garanzie efficaci per prevenire la corruzione nelle pubbliche amministrazioni<sup>80</sup>. Raccomanda inoltre alle pubbliche amministrazioni di adottare misure adeguate per attenuare il fenomeno delle "porte girevoli"<sup>81</sup>. In previsione dell'assegnazione e dell'uso dei fondi del piano per la ripresa e la resilienza, l'altra parte si concentra sui contratti pubblici, per esempio aiutando le stazioni appaltanti a individuare e istituire misure di prevenzione della corruzione per evitare la cattiva amministrazione e regolamentare i conflitti di interessi<sup>82</sup>. Il piano riconosce il nesso tra le misure anticorruzione e antiriciclaggio riguardanti l'obbligo per gli enti pubblici di individuare i titolari effettivi delle società che partecipano a gare d'appalto pubbliche, utilizzando il registro ufficiale dei titolari effettivi<sup>83</sup> e di presentare una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi<sup>84</sup>. L'ANAC gestisce la Banca dati nazionale dei contratti pubblici che sarà in grado di raccogliere e mantenere aggiornate le informazioni sui titolari effettivi per gli operatori economici, al fine di garantire la trasparenza una volta che il registro dei titolari effettivi sarà operativo e che i due sistemi saranno interconnessi<sup>85</sup>.

**È stato presentato un disegno di legge inteso ad abrogare il reato di abuso d'ufficio e a limitare l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite.** Il 15 giugno 2023 il Consiglio dei Ministri ha presentato un disegno di legge recante modifiche delle disposizioni che disciplinano i reati contro la pubblica amministrazione, che prevede in particolare

---

a sostenere gli autori di segnalazioni di illeciti, e a monitorare i processi di privatizzazione. Stabilisce altresì le norme per l'elaborazione dei piani triennali anticorruzione nei settori più esposti a tale fenomeno, come la sanità. Si veda la relazione sullo Stato di diritto 2022 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 16, nota 125.

<sup>79</sup> Informazioni e contributo scritto dell'ANAC ricevuti in occasione della visita in Italia. In base alle informazioni ricevute in occasione della visita in Italia, Libera ha espresso preoccupazione in merito alla capacità dell'ANAC di gestire le nuove competenze.

<sup>80</sup> Questo aspetto si collega al Piano integrato di attività e organizzazione dell'Italia del 2021, che faceva parte della riforma della pubblica amministrazione, che integra e semplifica molti degli atti di pianificazione e degli strumenti di programmazione del settore pubblico, compreso il piano triennale per la prevenzione della corruzione e il rafforzamento della trasparenza. Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 24; informazioni e contributo scritto dell'ANAC ricevuti in occasione della visita in Italia. Si veda ANAC, "Ecco il Piano Nazionale Anticorruzione approvato da Anac", 6 dicembre 2022.

<sup>81</sup> L'ANAC ha effettuato uno studio approfondito del divieto del cosiddetto *pantouflage* o fenomeno delle "porte girevoli", per evitare possibili conflitti di interessi nella pubblica amministrazione e adoterà orientamenti al riguardo. Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 27; informazioni e contributo scritto dell'ANAC ricevuti in occasione della visita in Italia. Si veda anche ANAC, "Ecco il Piano Nazionale Anticorruzione approvato da Anac", 6 dicembre 2022.

<sup>82</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pagg. 26-27; informazioni e contributo scritto dell'ANAC ricevuti in occasione della visita in Italia. Si veda anche ANAC, "Ecco il Piano Nazionale Anticorruzione approvato da Anac", 6 dicembre 2022.

<sup>83</sup> Il registro (menzionato a pag. 16) è istituito nel quadro delle norme antiriciclaggio.

<sup>84</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 28, che fa riferimento anche alle linee guida del ministero dell'Economia e delle finanze allegate alla circolare n. 30/2022 dell'11 agosto 2022 e relative alla normativa antiriciclaggio. Informazioni trasmesse anche da ANAC, Transparency International e Libera in occasione della visita in Italia. L'ANAC ha ripetutamente chiesto l'introduzione di un obbligo analogo di dichiarare i titolari per gli operatori economici che concorrono all'aggiudicazione di contratti pubblici. Si veda ANAC, "Ecco il Piano Nazionale Anticorruzione approvato da Anac", 6 dicembre 2022.

<sup>85</sup> Contributo scritto di ANAC ricevuto in occasione della visita in Italia. Il registro dei titolari effettivi non è ancora operativo (cfr. pag. 15).

l'abrogazione della fattispecie dell'abuso d'ufficio e la limitazione dell'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite<sup>86</sup>. Le modifiche proposte depenalizzerebbero importanti forme di corruzione<sup>87</sup> e potrebbero influire sull'efficacia dell'individuazione e del contrasto della corruzione<sup>88</sup>. Il disegno di legge modifica inoltre altre disposizioni del Codice di procedura penale sulla custodia cautelare, sull'appellabilità delle sentenze di proscioglimento e su alcune tecniche investigative speciali. Le autorità giudiziarie stanno seguendo attentamente l'evoluzione di questa riforma e le sue potenziali ripercussioni per quanto riguarda le indagini, l'azione penale e le decisioni giudiziarie su alcune pratiche di corruzione quali il traffico di influenze illecite o l'abuso d'ufficio<sup>89</sup>. La società civile ha espresso preoccupazioni circa questi cambiamenti e i loro possibili effetti sull'efficacia della lotta contro la corruzione<sup>90</sup>.

**È sotto esame l'impatto della riforma della giustizia penale sui casi di corruzione conclusi dopo il superamento del termine di due anni a livello di appello.** La riforma della giustizia penale adottata nel settembre 2021 prevedeva la riduzione della durata eccessiva dei procedimenti<sup>91</sup> tramite il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione penale e della decisione giudiziaria in merito ai reati, compresi quelli di corruzione<sup>92</sup>. Se per il primo grado di giudizio sono stati sospesi i termini di prescrizione, anche per i procedimenti in materia di corruzione, per i successivi procedimenti di ricorso sono stati invece fissati termini temporali<sup>93</sup>.

---

<sup>86</sup> Secondo il contributo dell'Italia alla relazione sullo Stato di diritto 2023, il disegno di legge si basa sull'osservazione che, nel 2021, soltanto 9 dei 5292 procedimenti condotti per il reato di abuso d'ufficio si sono conclusi con una condanna, il che indica un'efficacia ridotta dei risultati conseguiti e una sproporzione rispetto alle risorse umane ed economiche necessarie per queste procedure.

<sup>87</sup> Per il traffico di influenze illecite, le relazioni del mediatore con il pubblico ufficiale dovrebbero essere esistenti e non solo asserite, e l'utilità data o promessa al mediatore dovrebbe essere economica, mentre attualmente sono contemplate anche forme di utilità non economiche.

<sup>88</sup> La proposta di abrogazione del reato di abuso d'ufficio è stata criticata da vari rappresentanti della magistratura, tra cui l'Associazione Nazionale Magistrati, il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, l'ex Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e attuale Procuratore di Perugia, e il Sostituto Procuratore di Roma.

<sup>89</sup> In occasione della visita in Italia, le autorità di polizia e giudiziarie hanno comunicato che stavano seguendo la discussione sulla riforma proposta per valutarne gli effetti sulla loro capacità di ricorrere a misure investigative speciali e di indagare su alcune pratiche di corruzione quali l'abuso di ufficio e il traffico di influenze illecite. Il ricorso a queste misure, ad esempio, è vitale per dimostrare il cosiddetto *pactum sceleris* o associazione a delinquere. L'uso delle intercettazioni come strumento investigativo si è rivelato particolarmente utile riguardo ai reati contro la pubblica amministrazione. Informazioni della Guardia di Finanza e della Direzione nazionale antimafia e contributo scritto della Corte dei Conti, ricevuti in occasione della visita in Italia.

<sup>90</sup> Informazione di Libera ricevuta in occasione della visita in Italia. Si veda anche Libera (6 dicembre 2022), *Dichiarazioni del Ministro Nordio sulla corruzione* e *Il Fatto Quotidiano* (30 marzo 2023), *Meno intercettazioni, revisione dell'abuso d'ufficio e della Severino: senza controlli il nuovo Codice appalti incentiva la corruzione*.

<sup>91</sup> Nel contesto del Piano nazionale di ripresa e resilienza l'Italia si è impegnata a ridurre del 25 % i tempi di esaurimento nei tre gradi di giudizio penale entro la fine del 2026. Cfr. PNRR, M1C1-46 riguardante i procedimenti penali rispetto al 2019. Si veda la relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 12-13. Si veda inoltre il contributo scritto della Guardia di Finanza in occasione della visita in Italia.

<sup>92</sup> La riforma della giustizia risponde alle raccomandazioni formulate nell'ambito del semestre europeo; si veda la raccomandazione del Consiglio, del 9 luglio 2019, sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia, raccomandazione specifica per paese n. 4, pag. 11, e la raccomandazione di raccomandazione del Consiglio, considerando 27.

<sup>93</sup> Un aspetto positivo della cosiddetta riforma Cartabia consiste nel fatto che alcuni reati (minori) di corruzione non sono stati depenalizzati ("esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto"), a differenza di altri reati minori che sono stati depenalizzati per ridurre la necessità di processi frequenti e lunghi. Questa scelta riconosce l'importanza della lotta contro i reati di corruzione, indipendentemente dall'importo interessato.

In grado di appello i procedimenti per corruzione si concluderebbero automaticamente dopo un periodo di due anni, a meno che il giudice non richieda una proroga<sup>94</sup>. Poiché la riforma è recente ed entrerà pienamente in vigore solo nel 2025<sup>95</sup>, non è ancora possibile accertarne le conseguenze sui casi di corruzione, in particolare nei giudizi in appello<sup>96</sup>. L'Italia si è impegnata a monitorare in modo proattivo l'impatto della riforma nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>97</sup>.

**Si registrano progressi significativi nell'aumento della digitalizzazione e dell'interconnessione dei registri: sono cresciuti gli investimenti negli strumenti informatici e le autorità di contrasto hanno accesso alle informazioni finanziarie.** La relazione sullo Stato di diritto 2022 raccomandava all'Italia di "proseguire azioni efficaci a livello di polizia e di procura contro la corruzione ad alto livello, anche aumentando la digitalizzazione e l'interconnessione dei registri"<sup>98</sup>. La cooperazione e il coordinamento pratico tra i vari servizi della polizia nazionale e della procura, le autorità fiscali e l'Autorità Nazionale Anticorruzione continuano a essere efficaci come lo scorso anno<sup>99</sup>, così come la cooperazione tra la polizia e le autorità di contrasto e l'EPPO<sup>100</sup>. Tutte le autorità competenti hanno sottolineato l'importanza di un pronto accesso ai dati finanziari e di altro tipo e agli strumenti tecnici ai fini delle indagini e dell'azione penale nei confronti della corruzione e della corruzione estera<sup>101</sup>. La Guardia di Finanza ha investito notevoli risorse per sviluppare e migliorare le tecnologie informatiche e ha firmato specifici protocolli d'intesa con varie entità finanziarie per la condivisione di informazioni e l'accesso alle rispettive banche dati<sup>102</sup>. Il registro dei titolari effettivi istituito nel giugno 2022<sup>103</sup>, le cui disposizioni impongono alle imprese dotate di personalità giuridica, alle persone giuridiche private, ai trust e agli istituti

---

Anche se la polizia si concentrerà sui reati strutturati o riguardanti importi consistenti, ciò non esclude la possibilità di perseguire reati di minore rilievo se sussistono le capacità necessarie. Contributo scritto e informazioni della Guardia di Finanza ricevuti in occasione della visita in Italia.

<sup>94</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 17.

<sup>95</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 17, nota 129.

<sup>96</sup> Informazione del Ministero della Giustizia ricevuta in occasione della visita in Italia. La Direzione nazionale antimafia ritiene che sia troppo presto per valutare gli effetti della riforma. Secondo le informazioni del Consiglio nazionale forense ricevute in occasione della visita in Italia, anche se i cambiamenti nel diritto processuale penale sono stati positivi, devono essere ancora messi alla prova, e la riforma avrebbe tratto vantaggio da un regime di sanzioni amministrative più flessibile in relazione alla responsabilità penale delle persone giuridiche.

<sup>97</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 17.

<sup>98</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 3.

<sup>99</sup> Come la Guardia di Finanza, l'Unità di informazione finanziaria, la Procura della Corte dei Conti e la Direzione nazionale antimafia. Informazione delle autorità in questione ricevuta in occasione della visita in Italia. Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 17.

<sup>100</sup> La cooperazione tra l'EPPO e le procure nazionali è però più complessa a causa della (frammentazione della) struttura nazionale: si veda il contributo dell'EPPO alla relazione sullo Stato di diritto 2023.

<sup>101</sup> Informazioni della Direzione nazionale antimafia e dalla Guardia di Finanza e contributo scritto della Guardia di Finanza, ricevuti in occasione della visita in Italia. Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 17-18. L'OCSE ha riconosciuto gli sforzi compiuti dall'Italia per migliorare l'attuazione della Convenzione sulla lotta alla corruzione, ad esempio creando il terzo dipartimento della Procura di Milano dedicato alla corruzione internazionale e rafforzando il quadro legislativo nel settore della cooperazione giudiziaria, ma considera tuttora molto preoccupante il fatto che un numero elevato di casi di corruzione straniera oggetto di contenzioso in Italia si siano conclusi con l'archiviazione. OCSE (2022), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report: Italy*, pagg. 6-7 e 86-87.

<sup>102</sup> Contributo scritto della Guardia di Finanza in occasione della visita in Italia.

<sup>103</sup> Istituito con decreto ministeriale 11 marzo 2022, n. 55. È ancora in corso di approvazione una serie di decreti regolamentari necessari per attuarlo.

giuridici affini ai trust di comunicare il loro titolare effettivo, costituirà un elemento importante di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata<sup>104</sup> una volta entrato in funzione<sup>105</sup>. Nel contesto dell'uso dei fondi del PNRR, la condivisione di informazioni sulla spesa pubblica e l'accesso a determinate banche dati da parte degli organi investigativi dovrebbe permettere interventi più tempestivi per intercettare movimenti finanziari anomali e indagare su arricchimenti illeciti<sup>106</sup>. Si constatano quindi progressi significativi nell'attuazione della raccomandazione formulata nella relazione sullo Stato di diritto 2022.

**Si rilevano alcuni progressi nell'adozione di una legislazione complessiva sul conflitto di interessi.** La relazione sullo Stato di diritto 2022 raccomandava all'Italia di "adottare norme complessive sui conflitti di interessi"<sup>107</sup>. I precedenti tentativi di adottare una legislazione globale sul conflitto di interessi per i titolari di cariche politiche, compresi i parlamentari, sono in sospenso da anni<sup>108</sup>. È in discussione in Parlamento una proposta di legge sul conflitto di interessi dei titolari di cariche di governo statali, regionali o locali, nonché del presidente e dei componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione<sup>109</sup>. La proposta prevede una delega al governo finalizzata a conformare le disposizioni sui titolari di cariche di governo negli enti locali e sui componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, e disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche. Il regime relativo al conflitto di interessi rimane finora frammentato<sup>110</sup>. La Camera dei deputati si era accinta a inserire formalmente il proprio Codice di condotta nel suo Regolamento interno<sup>111</sup>, ma non ha terminato il lavoro nella legislatura precedente e ha ripreso le discussioni in proposito nell'attuale legislatura, senza fissare un termine per il completamento<sup>112</sup>. Il Senato ha adottato un Codice di condotta per i propri membri il 26 aprile 2022<sup>113</sup>, ma il testo non è disponibile al pubblico e non sono state

---

<sup>104</sup> Informazione della Direzione nazionale antimafia ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>105</sup> Secondo il sito web del registro, presto sarà possibile registrare la titolarità effettiva e consultare i dati.

<sup>106</sup> Contributo scritto della Guardia di Finanza in occasione della visita in Italia. Per garantire l'uso corretto dei fondi del PNRR e seguire i movimenti finanziari sarà possibile accedere a banche dati quali ReGiS (monitoraggio, rendicontazione e controllo dei progetti finanziati dal PNRR), Arachne (sistema informatico antifrode), BORIS (sistema di interconnessione dei registri dei titolari effettivi), OpenBDAP (banca dati delle amministrazioni pubbliche), BDNCP (banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC) e altre, e connetterle tra loro. Si veda sopra riguardo alla necessità di registrare i titolari effettivi nel settore degli appalti pubblici e di connettere la BDNCP con il registro dei titolari effettivi.

<sup>107</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 3.

<sup>108</sup> La proposta di legge n. 1461, Macina e altri, presentata nel 2019, avrebbe modificato e sostituito quasi interamente le disposizioni della legge 20 luglio 2004, n. 215, sui conflitti di interessi. L'entrata in vigore era prevista per il 1° luglio 2021. Si veda la relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 18. Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2021 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 12-13, e la relazione sullo Stato di diritto 2020 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12.

<sup>109</sup> Atto Camera 304, presentato il 13 ottobre 2022.

<sup>110</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 18. Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2021 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 12-13, e la relazione sullo Stato di diritto 2020 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12.

<sup>111</sup> Sarebbe stato necessario, fra l'altro, codificare alcune disposizioni chiave relative alla trasparenza, ad esempio l'obbligo di dichiarare interessi finanziari, impieghi paralleli, proprietà di beni o percepimento di finanziamenti, e stabilire una serie di sanzioni per la violazione del codice, come raccomandato dal GRECO: GRECO (2022), Quarto ciclo di valutazione, Addendum al secondo rapporto di conformità sull'Italia, pag. 3.

<sup>112</sup> Informazione del Parlamento ricevuta in occasione della visita in Italia. La revisione avrebbe compreso disposizioni relative alla politica dei doni ed eventualmente un inasprimento delle sanzioni.

<sup>113</sup> Informazione del Parlamento ricevuta in occasione della visita in Italia. Il Codice di condotta è composto di otto capitoli contenenti disposizioni relative alla trasparenza, al conflitto di interessi, ai doni e alle sanzioni.

ancora pubblicate linee guida dettagliate<sup>114</sup>. Come l'anno scorso, non si sono registrati ulteriori sviluppi per quanto riguarda la pubblicazione obbligatoria delle dichiarazioni patrimoniali dei membri della Camera dei deputati e del Senato, che rimane soggetta a un regime frammentario e non trasparente<sup>115</sup>. Sia pure in mancanza di sviluppi legislativi di rilievo, si constatano quindi alcuni progressi nell'attuazione della raccomandazione formulata nella relazione sullo Stato di diritto 2022.

**Sono stati compiuti progressi per quanto riguarda la necessità di adottare disposizioni complessive sul lobbying e di introdurre un'impronta legislativa, ed è in corso un'indagine parlamentare.** La relazione sullo Stato di diritto 2022 raccomandava all'Italia di "regolamentare il lobbying istituendo un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa"<sup>116</sup>. Anche se la Camera dei deputati dispone di norme sul lobbying<sup>117</sup> e di un registro dei rappresentanti di interessi, mancano disposizioni complessive sul lobbying valide per entrambe le camere parlamentari<sup>118</sup>. A metà marzo 2023 erano registrate soltanto 318 persone giuridiche e 62 persone fisiche<sup>119</sup> (nell'aprile 2022 rispettivamente 275 e 52). Nel gennaio 2022 la Camera dei deputati aveva approvato una nuova legge sul lobbying<sup>120</sup> che prevedeva l'istituzione di un registro elettronico obbligatorio dei rappresentanti di interessi. Il Senato doveva approvare il disegno di legge all'inizio del 2023<sup>121</sup>, ma non lo ha fatto a causa delle elezioni generali anticipate svoltesi nel settembre 2022. Nella riunione dell'8 marzo 2023 il primo comitato permanente sugli Affari costituzionali ha deciso di condurre un'indagine conoscitiva sull'attività dei rappresentanti di interessi e valutare la necessità di redigere nuove norme, tenendo conto dei lavori parlamentari svolti nelle legislature precedenti e in particolare delle proposte che sono giunte a uno stadio più avanzato<sup>122</sup>. Il

---

<sup>114</sup> Come osservato anche dal GRECO, pagg. 3 e 9. The Good Lobby critica il Codice del Senato, considerandolo debole e privo di incidenza per la prevenzione del conflitto di interessi (informazione ricevuta in occasione della visita in Italia).

<sup>115</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 18. Ciò vale anche per i membri del governo e i titolari di incarichi dirigenziali. Per maggiori dettagli si vedano la relazione sullo Stato di diritto 2021 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 12-13, e la relazione sullo Stato di diritto 2020 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12.

<sup>116</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 3.

<sup>117</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. Sul territorio nazionale la situazione rimane frammentaria, in mancanza di un registro nazionale per il governo, e manca un approccio sistematico o standardizzato. Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 19, nota 151.

<sup>118</sup> Il GRECO notava che la decisione n. 208/2017 affronta soltanto la parte della questione relativa ai lobbisti e sottolineava l'esigenza che l'Italia emanasse linee guida mirate che istruissero chiaramente i deputati su come interagire con i rappresentanti di interessi e sulla condotta da tenere. Esortava anche il Senato a disciplinare la materia. Si veda GRECO (2021), Quarto ciclo di valutazione, Secondo rapporto di conformità sull'Italia, pag. 6.

<sup>119</sup> Informazione del Parlamento ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>120</sup> Durante la XVIII legislatura il progetto di legge S. 2495 è stato approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura il 12 gennaio 2022, ma non è stato ancora approvato dal Senato.

<sup>121</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 19.

<sup>122</sup> L'indagine del primo comitato permanente per gli Affari costituzionali si concentrerà su quattro questioni principali: la definizione dell'ambito soggettivo della normativa, ossia il "decisore pubblico" e il "soggetto portatore di interessi" (parti interessati e lobbisti); le diverse modalità di regolazione del fenomeno (ad esempio la necessità di un registro obbligatorio e le informazioni da inserirvi); l'individuazione di un'autorità di vigilanza (ad esempio un'autorità amministrativa indipendente); e l'apparato sanzionatorio. Oltre che delle precedenti proposte legislative, l'indagine terrà conto anche delle misure in materia adottate o in esame

completamento dell'indagine era previsto per la fine di giugno 2023. Singoli membri delle due camere hanno presentato quattro progetti di legge, che però non sono stati ancora discussi<sup>123</sup>. Finché non sarà istituito un registro delle lobby operativo, compresa un'impronta legislativa, la regolamentazione delle attività di lobbying nei confronti del governo rimarrà frammentaria<sup>124</sup>. Il fatto che sia in corso un'indagine parlamentare per valutare l'esigenza di adottare norme complessive sul lobbying e istituire un registro operativo dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa, mostra che sono stati compiuti progressi nell'attuazione della raccomandazione formulata nella relazione sullo Stato di diritto 2022.

**Sono stati conseguiti alcuni progressi per quanto riguarda la pratica del finanziamento dei partiti politici e delle campagne: sono iniziate le audizioni in Senato su una proposta di legge.** La relazione sullo Stato di diritto 2022 raccomandava all'Italia di "affrontare efficacemente la pratica di incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche e introdurre un registro elettronico unico per le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne"<sup>125</sup>. La pratica di incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche prima che vengano trasferite ai partiti rappresenta un ostacolo per la responsabilità pubblica, perché si tratta di operazioni difficili da tracciare e monitorare<sup>126</sup>. Le discussioni sull'argomento svoltesi nel corso di varie legislature non avevano prodotto risultati<sup>127</sup>. Non esiste ancora un registro centralizzato, unico e leggibile automaticamente, che contribuirebbe a rendere disponibili le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne in modo coerente, comprensibile e tempestivo<sup>128</sup>. Nell'attuale legislatura sono state presentate in entrambe le camere parlamentari varie proposte di legge<sup>129</sup> volte a modificare o sostituire le norme vigenti sul finanziamento pubblico ai partiti, e in Senato sono cominciate le audizioni<sup>130</sup>. Tra le idee proposte figura quella di ridurre il limite massimo dei contributi

---

nell'Unione europea e in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti. Camera dei deputati (XIX legislatura) Servizio Documentazione e ricerche (2023), *Disciplina della rappresentanza di interessi*, n. 25, 23 marzo 2023. Informazione trasmessa anche dal Parlamento in occasione della visita in Italia. The Good Lobby e Libera hanno deplorato la mancanza di progressi legislativi sull'argomento e, pur sapendo che dovrebbe svolgersi un nuovo ciclo di audizioni, osservavano che non era stato ancora presentato niente di concreto.

<sup>123</sup> Contributo scritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione della visita in Italia.

<sup>124</sup> Va inoltre osservato che il GRECO ha modificato la sua iniziale valutazione della propria raccomandazione v) relativa alle norme applicabili ai rappresentanti di interessi per entrambe le camere, da "parzialmente attuata" a non attuata. GRECO (2022), Quarto ciclo di valutazione, Addendum al secondo rapporto di conformità sull'Italia, pag. 7.

<sup>125</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 3.

<sup>126</sup> L'Italia vieta i finanziamenti pubblici diretti ai partiti, anche per le campagne elettorali. Di conseguenza, i partiti devono finanziarsi quasi esclusivamente con donazioni private di persone fisiche o giuridiche. Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 19-20.

<sup>127</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 28; informazione trasmessa anche da Transparency International e The Good Lobby in occasione della visita in Italia.

<sup>128</sup> Si veda GRECO, Terzo ciclo di valutazione - Secondo addendum alla seconda relazione di conformità, punto 37, che raccomanda di introdurre un approccio coordinato per la pubblicazione delle informazioni sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, e di far sì che tali informazioni siano rese disponibili in modo coerente, comprensibile e tempestivo. Secondo le informazioni fornite da Transparency International in occasione della visita in Italia, soltanto il 10 % circa delle associazioni comunica gli interessi finanziari sul sito web. Un'altra carenza consiste nel fatto che la qualità dei dati non è unificata in una fonte centrale, i dati non sono disponibili come open data e non sono coerenti.

<sup>129</sup> Contributo scritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione della visita in Italia.

<sup>130</sup> Le discussioni sull'Atto del Senato 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", si sono svolte il 4, 12 e 19 aprile. Il termine per la presentazione di emendamenti scadeva il 26 aprile 2023. Contributo scritto

finanziari ricevuti dalle persone giuridiche da 100 000 EUR a 50 000 EUR<sup>131</sup>. Non esiste ancora un registro centralizzato, unico e leggibile automaticamente, che contribuirebbe a rendere disponibili le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne in modo coerente, comprensibile e tempestivo. Questi sviluppi permettono di constatare alcuni progressi nell'attuazione della raccomandazione formulata nella relazione sullo Stato di diritto 2022.

**È entrata in vigore la nuova legge sulla protezione degli autori di segnalazioni di illeciti, che riguarda sia le violazioni del diritto dell'UE che quelle del diritto nazionale.** Il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24<sup>132</sup>, volto ad applicare la direttiva UE sulla protezione degli informatori<sup>133</sup>. Il decreto, che entrerà in applicazione il 15 luglio 2023, riguarda tanto le persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione quanto coloro che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali<sup>134</sup>. Si applica alle violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che possono ledere l'interesse pubblico<sup>135</sup> e impone agli enti con almeno cinquanta lavoratori subordinati di attivare canali di segnalazione interna ed esterna. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è l'autorità competente per ricevere segnalazioni esterne sia per il settore pubblico che per il privato e per irrogare sanzioni amministrative<sup>136</sup>. Si prevede che l'ANAC riceva finanziamenti supplementari e 28 posti aggiuntivi in organico<sup>137</sup> per adempiere queste nuove competenze e migliorare l'attuale piattaforma di segnalazione. La legge prevede varie forme di protezione, come il divieto di ritorsione, che riguardano anche i segnalanti anonimi e le persone connesse ai segnalanti, ad esempio coloro che le assistono nel processo di segnalazione. La legge permette agli enti del terzo settore di fornire misure di sostegno, disposizione accolta con soddisfazione dalla società civile<sup>138</sup>. La nuova legge è considerata uno strumento fondamentale per la lotta alla corruzione in quanto la segnalazione di atti illegali,

---

della Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione della visita in Italia. Informazione trasmessa anche dal Parlamento in occasione della visita in Italia.

<sup>131</sup> Informazione del Parlamento ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>132</sup> Informazione del Ministero della Giustizia ricevuta in occasione della visita in Italia. Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pagg. 29-30 e 32.

<sup>133</sup> Direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

<sup>134</sup> Disciplinate dai decreti legislativi 30 marzo 2001, n. 165 e 8 giugno 2001, n. 231, e dalla legge 30 novembre 2017, n. 179. La protezione accordata da queste norme alle persone segnalanti nel settore privato era limitata, in quanto basata su programmi di conformità su base volontaria.

<sup>135</sup> Possibilità consentita dalla direttiva e incoraggiata dalla Commissione europea. Transparency International e Libera osservano che le persone segnalanti nel settore pubblico possono comunicare violazioni sia del diritto nazionale che del diritto dell'UE, mentre nel settore privato la segnalazione è limitata alle violazioni del diritto dell'UE (a meno le leggi vigenti in materia di segnalazione non prevedano già autorizzazioni di altro tipo), e notano la mancanza di sostegno finanziario per gli informatori. The Good Lobby ha espresso un parere complessivamente positivo sulla legge, malgrado alcune carenze (non specificate). Informazioni ricevute in occasione della visita in Italia.

<sup>136</sup> Rimane immutata l'attuale competenza della Corte dei Conti per l'esame delle segnalazioni che le vengono presentate, anche dalla Guardia di Finanza e dall'ANAC. La Corte interviene soltanto in presenza di segnalazioni qualificate e dettagliate. Informazioni della Corte dei Conti ricevute in occasione della visita in Italia.

<sup>137</sup> Informazione dell'ANAC ricevuta in occasione della visita in Italia. L'ANAC ricava circa il 90 % delle sue risorse dall'autofinanziamento, ma riceve anche contributi statali. Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 26.

<sup>138</sup> Informazione di Libera ricevuta in occasione della visita in Italia. Nel febbraio 2023 Libera ha aperto una piattaforma web per consentire la segnalazione di illeciti.

che possono non costituire di per sé reati di corruzione, può comunque indicare la presenza di corruzione<sup>139</sup>.

**È stato redatto un Codice dei contratti pubblici per aumentare la semplificazione e l'efficienza.** L'Eurobarometro Flash sull'atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE mostra che in Italia il 10 % delle società (a fronte di una media del 26 % nell'UE) ritengono 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>140</sup>. Il 1° aprile 2023 è entrato in vigore il nuovo Codice appalti, che si applicherà ai nuovi contratti pubblici dal 1° luglio 2023<sup>141</sup>. L'obiettivo è semplificare e razionalizzare alcune procedure e accelerare e liberalizzare il processo di appalto<sup>142</sup>. Il Codice prevede la completa digitalizzazione delle procedure e la creazione di una banca dati per gli appalti, nonché l'innalzamento della soglia sotto la quale le stazioni appaltanti possono procedere all'affidamento diretto<sup>143</sup>. Come segnalato l'anno scorso<sup>144</sup>, le autorità di contrasto e giudiziarie continuano a constatare un aumento della possibilità di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale e nelle future assegnazioni di fondi pubblici del PNRR, data la notevole entità di questi ultimi, che potrebbe avere gravi ripercussioni sull'abuso di fondi pubblici<sup>145</sup>.

---

<sup>139</sup> Informazione della Direzione nazionale antimafia ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>140</sup> Eurobarometro Flash 524 "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE" (2023). La percentuale è inferiore di 16 punti alla media UE.

<sup>141</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 al Governo in materia di contratti pubblici. La riforma del Codice è stata condotta nel contesto dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, fra l'altro per le missioni M1C1-73 e M1C1-74.

<sup>142</sup> Comunicato stampa del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, "Codice Appalti approvato in Consiglio dei Ministri", 28 marzo 2023.

<sup>143</sup> Per gli importi fino ai 5,3 milioni di EUR le stazioni appaltanti potranno decidere di attivare procedure negoziate o affidamenti diretti, rispettando il principio della rotazione. Per gli appalti fino a 500 000 EUR, le piccole stazioni appaltanti potranno procedere direttamente senza passare per le stazioni appaltanti qualificate. Si veda il comunicato stampa del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti del 28 marzo 2023. L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha riconosciuto alcuni elementi positivi del nuovo codice, ma considera preoccupante l'innalzamento delle soglie sotto le quali la stazione appaltante non è tenuta a effettuare un confronto concorrenziale degli operatori. Contributo scritto di ANAC ricevuto in occasione della visita in Italia. Si veda anche: "Osservazioni di ANAC in relazione all'Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare", 2 febbraio 2023, presentate al Senato.

<sup>144</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 21-22. I settori dell'energia rinnovabile, della sanità, della gestione dei rifiuti e dell'edilizia rimangono quelli in cui si verifica il maggior numero di casi di corruzione negli appalti pubblici ed è profondamente radicata la criminalità organizzata.

<sup>145</sup> Informazioni della Direzione nazionale antimafia, della Guardia di Finanza, della Corte dei Conti/Procura della Corte dei Conti e del Consiglio nazionale forense, ricevute in occasione della visita in Italia. Si veda il contributo scritto della Corte dei Conti e l'Intervento del 26 gennaio 2023 del Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione nell'Assemblea generale della Corte sulla amministrazione della giustizia nell'anno 2022. È stata spesso evocata la potenziale vulnerabilità delle procedure semplificate rispetto alle pratiche di corruzione e all'infiltrazione della criminalità organizzata. La società civile e altre organizzazioni si sono dichiarate preoccupate dei potenziali rischi di corruzione e infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale. Informazioni di Libera ricevute in occasione della visita in Italia. Si vedano i comunicati di Libera del 31 marzo 2023 ("L'eccessiva semplificazione implica il rischio di un sensibile aumento della corruzione e delle infiltrazioni mafiose") e del 14 marzo 2023 ("Garantire legalità, trasparenza, concorrenza, tutela effettiva della salute e della sicurezza in un quadro generale di semplificazione delle norme e delle procedure").

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

In Italia la protezione legale e formale della libertà dei media e del pluralismo dei media è sancita dalla Costituzione, che garantisce la libertà di stampa e il diritto alla libertà di espressione<sup>146</sup>. Il diritto derivato<sup>147</sup> fornisce un solido quadro globale che garantisce il pluralismo dei media, mentre l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) svolge il ruolo di autorità indipendente di regolamentazione per il settore dei media. Il diritto di accesso alle informazioni è garantito dalla normativa sulla libertà di informazione, che permette ai cittadini di accedere a dati e documenti detenuti dalla pubblica amministrazione che sono rilevanti per gli interessi pubblici e privati<sup>148</sup>.

**L'Italia dispone di un'autorità di regolamentazione dei media indipendente ed efficace, dotata di vasti poteri.** L'AGCOM svolge funzioni di vigilanza nei settori dell'audiovisivo, dell'editoria, delle comunicazioni elettroniche e delle poste e ha poteri di regolamentazione, monitoraggio, applicazione e imposizione di sanzioni nel settore dei media<sup>149</sup>. Nei due anni precedenti, a seguito del recepimento nell'ordinamento nazionale italiano di vari atti legislativi dell'UE, tra cui la direttiva sui servizi di media audiovisivi<sup>150</sup>, la direttiva sul diritto d'autore<sup>151</sup> e il codice europeo delle comunicazioni elettroniche<sup>152</sup>, le competenze dell'AGCOM sono state estese a questioni connesse all'alfabetizzazione digitale e mediatica e alla regolamentazione e vigilanza dei media digitali e delle piattaforme online, tra cui la pubblicità online e il pluralismo, la disinformazione e l'incitamento all'odio nell'ambiente online<sup>153</sup>. Per adempiere le sue vaste funzioni, l'AGCOM si affida a un sistema di autofinanziamento basato sui contributi raccolti dalle imprese che operano nel settore di sua competenza<sup>154</sup>. Sono in vigore norme dirette a salvaguardare l'indipendenza dell'AGCOM nei confronti di attori politici ed economici<sup>155</sup>. In particolare, secondo la regola del periodo di incompatibilità, l'ex Presidente dell'AGCOM, i membri del Consiglio e i dirigenti non possono entrare in relazioni dirette o

---

<sup>146</sup> Costituzione della Repubblica italiana, articolo 21. L'Italia si colloca al 41° posto nell'Indice 2023 sulla libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere, rispetto al 58° posto dell'anno scorso.

<sup>147</sup> Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208.

<sup>148</sup> Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

<sup>149</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 2023, pag. 35.

<sup>150</sup> Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, recepita con decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208.

<sup>151</sup> Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, recepita con decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 177.

<sup>152</sup> Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche, recepita con decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207.

<sup>153</sup> La legge 31 luglio 1997, n. 249 sull'istituzione dell'AGCOM è stata modificata più volte per ampliarne le competenze. Per quanto riguarda il settore dei media, il decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 ha conferito all'AGCOM nuove competenze riguardo al sistema di informazione online, comprese la stampa e la pubblicità. Più di recente, l'AGCOM ha acquisito nuove competenze con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 177 e il decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 181, sugli organismi di gestione collettiva (sul copyright online), e con l'attuazione nazionale della direttiva sui media audiovisivi riveduta attraverso il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208.

<sup>154</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 35.

<sup>155</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2022, Relazione sull'Italia, pag. 13.

indirette con le imprese che operano in settori regolamentati dall'AGCOM per due anni dopo la fine del loro mandato<sup>156</sup>. Sono state inoltre rafforzate, nell'ambito del recepimento del codice europeo delle comunicazioni elettroniche, le norme che disciplinano la nomina dei Commissari e del Presidente dell'AGCOM<sup>157</sup>.

**I media del servizio pubblico svolgono un ruolo fondamentale nel panorama dei media e occorre rafforzare le salvaguardie della loro indipendenza editoriale e finanziaria.** Non si constatano sviluppi per quanto riguarda il quadro normativo che disciplina la governance e i sistemi di finanziamento dei mezzi di informazione del servizio pubblico RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.a. (RAI)<sup>158</sup>, malgrado l'esigenza, menzionata nella relazione sullo Stato di diritto 2022 e nell'Osservatorio del pluralismo dei media (*Media Pluralism Monitor*, MPM) 2023, di una riforma che permetta alla RAI di resistere meglio ai rischi di influenze politiche e dipendenza finanziaria nei confronti del governo<sup>159</sup>. In particolare, la RAI ha segnalato la necessità di risorse finanziarie più adeguate e stabili e di un quadro legislativo più coerente e aggiornato per adempiere efficacemente la sua missione pubblica e affrontare meglio le sfide poste dalla digitalizzazione<sup>160</sup>. Ciò è necessario anche in considerazione del ruolo dei media del servizio pubblico nel panorama italiano dei media. La RAI ha infatti il pubblico più vasto nel settore televisivo lineare (ha mediamente il 37,9 % giornaliero dell'audience<sup>161</sup> e ogni settimana è seguita da più del 90 % dei cittadini di età superiore a 14 anni<sup>162</sup>) ed è il soggetto principale nel settore radiofonico, con il 23,5 % della quota di mercato in termini di ricavi<sup>163</sup>. La RAI è attiva anche nel favorire la coesione sociale, promuovere la diversità culturale e rafforzare la libertà e il pluralismo dei media, fra l'altro contrastando la disinformazione e proponendo a questo scopo iniziative di alfabetizzazione mediatica<sup>164</sup>. Di recente, inoltre, la RAI ha riformato e rafforzato le strategie e la governance per potenziare il suo impegno in materia di sostenibilità. In particolare è stata istituita la nuova direzione "RAI per la Sostenibilità - ESG" allo scopo di identificare e sviluppare le buone prassi necessarie per

---

<sup>156</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pagg. 35-36.

<sup>157</sup> L'articolo 3, sezione V - disposizioni finali del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207 stabilisce una serie di criteri che i candidati devono soddisfare per essere ammissibili in quanto membri del Consiglio dell'AGCOM e richiede la pubblicazione dei curricula professionali sui siti web delle tre istituzioni coinvolte nella procedura di nomina, ossia la Camera dei deputati, il Senato e la Presidenza del Consiglio.

<sup>158</sup> Secondo l'Eurobarometro Flash del Parlamento europeo: Sondaggio su media e notizie 2022, il 45 % degli intervistati in Italia si fida delle stazioni radiotelevisive pubbliche, a fronte di una media UE del 49 %.

<sup>159</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 23-24; Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pagg. 32-33 e 41. In particolare, l'Osservatorio del pluralismo dei media considera ad alto rischio l'indipendenza dei media del servizio pubblico, con un tasso di rischio del 71 % dovuto al fatto che la nomina degli organi di amministrazione della RAI è influenzata dal governo e dai negoziati tra i partiti politici in Parlamento: si veda Osservatorio del pluralismo dei media, Relazione sull'Italia, pagg. 11 e 32.

<sup>160</sup> Informazioni della RAI ricevute in occasione della visita in Italia.

<sup>161</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pag. 8.

<sup>162</sup> Contributo scritto ricevuto dalla RAI in occasione della visita in Italia.

<sup>163</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pag. 22.

<sup>164</sup> Ad esempio, la RAI ha prodotto programmi destinati a insegnare ai cittadini a lottare contro la disinformazione e ha collaborato con università e istituti di ricerca come Italian Digital Media Observatory (IDMO) allo sviluppo di iniziative di alfabetizzazione mediatica e digitale, tra cui la mappatura delle migliori prassi nella lotta alla disinformazione nel settore italiano dei media: Italian Digital Media Observatory (2022), "Media Literacy Versus Fake News. Esperienze e best practice in Italia", informazione confermata dalla RAI in occasione della visita in Italia.

rispettare gli obiettivi di sostenibilità e responsabilità necessari per soddisfare la missione di servizio pubblico della RAI<sup>165</sup>.

**Il governo ha adottato misure a sostegno dei media in difficoltà economiche, ma sono necessari interventi più strutturati per promuovere il pluralismo dei media.** Dopo la crisi della COVID-19, gli indicatori di sostenibilità economica sono migliorati e le entrate dei media tradizionali hanno cominciato a crescere<sup>166</sup>. Tuttavia, la ripresa del settore dei media è più lenta di quella dell'economia in generale e non ha invertito la tendenza strutturale al declino del settore stesso, soprattutto per quanto riguarda la stampa, nel cui ambito i portatori di interessi temono un aumento della disoccupazione<sup>167</sup>. Negli ultimi anni il governo ha adottato una serie di iniziative ordinarie e straordinarie per alleviare la crisi economica dei media, comprese misure volte a favorire e sostenere l'innovazione tecnologica e la transizione digitale nei settori della stampa, della televisione e della radio, e regimi di contributi finanziari per promuovere l'assunzione di giovani professionisti con competenze specifiche nel campo dei media e la stabilizzazione dei posti di lavoro dei giornalisti con la conversione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato<sup>168</sup>. Occorrono però, come indicano vari portatori di interessi, interventi più strutturati, finalizzati a impedire che i finanziamenti si concentrino sui media di grandi e medie dimensioni e a garantire una distribuzione più equa delle risorse a favore dei media senza scopo di lucro, piccoli o locali, in modo da sostenere meglio l'industria dell'informazione regionale e locale, in cui i giornalisti sono più vulnerabili e gli effetti della crisi economica hanno un impatto più forte sulla libertà e sul pluralismo dei media<sup>169</sup>.

**Un quadro giuridico specifico garantisce un certo grado di trasparenza nella proprietà dei media.** In Italia il principio di trasparenza è sancito dalla Costituzione<sup>170</sup> ed è ulteriormente disciplinato dalla legge che impone ai prestatori di servizi radiofonici e audiovisivi di offrire un accesso facile, diretto e permanente alle informazioni sulla proprietà dei media<sup>171</sup>. L'AGCOM gestisce il Registro degli operatori di comunicazione<sup>172</sup>, al quale sono obbligati a iscriversi tutti gli operatori del settore dei media, compresi i motori di ricerca e i servizi di intermediazione online, e dove sono raccolte le informazioni sull'assetto proprietario delle

---

<sup>165</sup> Contributo scritto ricevuto dalla RAI in occasione della visita in Italia.

<sup>166</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2022, Relazione sull'Italia, pag. 9; AGCOM, Relazione Annuale 2022 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, pp. 43-44.

<sup>167</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2022, Relazione sull'Italia, pag. 9; Contributo della Federazione Europea dei Giornalisti alla relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 42, confermato dalle informazioni trasmesse dalla Federazione nazionale stampa italiana, dall'AGCOM e dalla RAI in occasione della visita in Italia.

<sup>168</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pagg. 23-24. Nel 2016 il governo ha istituito il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, che sostiene l'editoria e il settore radiotelevisivo, con risorse pari a 159 milioni di EUR nel 2023. Al di là di questa misura ordinaria, nel 2022 il governo ha istituito un fondo straordinario per sostenere i livelli di occupazione e favorire la transizione digitale nel settore dei media. Le risorse assegnate a questo fondo straordinario nel 2023 ammontano a 140 milioni di EUR, secondo le informazioni trasmesse dal governo italiano in occasione della visita in Italia.

<sup>169</sup> Contributo della Federazione Europea dei Giornalisti per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pagg. 41-42; contributo di Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa e Centro per la Cooperazione Internazionale per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 21; contributo di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 15, confermato dalle informazioni della Federazione nazionale stampa italiana ricevute in occasione della visita in Italia.

<sup>170</sup> Costituzione della Repubblica italiana, articolo 21, comma 5.

<sup>171</sup> Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, articolo 29, e legge 8 febbraio 1948, n. 47, articolo 5.

<sup>172</sup> Legge 31 luglio 1997, n. 249 e Delibera n. 666/08/CONS — Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione.

imprese del settore dei media<sup>173</sup>. Tuttavia l'Osservatorio del pluralismo dei media 2023 ha rilevato che il quadro relativo alla trasparenza della proprietà dei media dev'essere rafforzato ulteriormente, soprattutto per quanto riguarda l'accesso alle informazioni che potrebbero contribuire a individuare i titolari effettivi<sup>174</sup>. Per quanto riguarda le concentrazioni dei media, secondo le specifiche norme anti-concentrazione applicabili al settore dei media l'AGCOM ha il compito di valutare le concentrazioni sul mercato dei media e ha il potere di vietare quelle che portano alla formazione di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo dei media<sup>175</sup>.

**Esistono norme che garantiscono l'accesso alle informazioni, anche se i portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni riguardo alla loro efficacia pratica.** Il diritto di accesso alle informazioni detenute dagli organi pubblici è garantito dalla normativa sulla libertà di informazione (FOIA), la cui attuazione è monitorata annualmente<sup>176</sup>, comprendente norme che disciplinano i casi di limitazione dell'accesso e impongono alle autorità pubbliche di giustificare debitamente i casi di rifiuto<sup>177</sup>. Alcuni portatori di interessi hanno tuttavia sottolineato la necessità di migliorare l'attuazione del FOIA e la sua efficacia per far sì che le autorità pubbliche trattino le richieste di accesso in modo coerente e tempestivo<sup>178</sup>. Per quanto riguarda l'accesso alle informazioni giudiziarie e la copertura giornalistica dei reati, il Consiglio dei Ministri ha presentato il 15 giugno 2023 un disegno di legge comprendente modifiche che limitano la possibilità di accesso al contenuto delle intercettazioni e di pubblicazione delle stesse da parte di giornali e giornalisti<sup>179</sup>.

**Nonostante le norme e iniziative rilevanti in vigore, gli attacchi, le minacce e altre forme di intimidazione nei confronti dei giornalisti continuano a destare preoccupazione.** L'Italia si è adoperata per proteggere i giornalisti dalle minacce e dagli attacchi attraverso diversi interventi legislativi, tra cui la predisposizione, in caso di minacce di violenza, di protocolli di protezione specifici con il coinvolgimento delle autorità di polizia e giudiziarie come pure delle amministrazioni locali<sup>180</sup>, e iniziative normative dell'AGCOM, come il regolamento sull'incitamento all'odio (*hate speech*)<sup>181</sup>, per rafforzare la protezione dei giornalisti colpiti da

---

<sup>173</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 43; Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pag. 20.

<sup>174</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pagg. 21 e 41.

<sup>175</sup> Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, articolo 51.

<sup>176</sup> I dati più recenti sul monitoraggio si riferiscono al 2020 e mostrano che, su un totale di 1 776 richieste, l'accesso è stato concesso in tutto o in parte nel 62 % dei casi. I dati hanno inoltre registrato un aumento del numero di richieste di riesame relative a presunti dinieghi arbitrari o alla mancanza di risposte. Il 45 % delle richieste di riesame è stato accolto: cfr. FOIA Centro nazionale di competenza (2021), Monitoraggio sull'attuazione del FOIA nel 2020.

<sup>177</sup> Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

<sup>178</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pag. 14; Articolo 19 Europa (2022): *Italy: Improving protections for freedom of expression and information*; International Press Institute (2022): *Italy: New government must improve legal framework for media freedom*.

<sup>179</sup> DDL – Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario. Interpretazione autentica dell'articolo 9 della legge 10 aprile 1951, n. 287. Su una questione analoga si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 24.

<sup>180</sup> I protocolli prevedono in particolare quattro diversi livelli di protezione, che vanno dalla messa a disposizione di un'automobile blindata fino a una scorta di polizia 24 ore su 24, a seconda della gravità dei rischi per la vita del giornalista: si veda Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 45.

<sup>181</sup> AGCOM, Delibera n. 157/19/CONS, "Regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech".

minacce verbali, campagne denigratorie e altre forme di molestie online<sup>182</sup>. Nel 2022, inoltre, l'Italia ha ospitato la terza edizione del programma "Journalists in Residence"<sup>183</sup>, che mira a fornire ai giornalisti e ai professionisti dei media che subiscono rischi o minacce connessi al loro lavoro giornalistico un luogo sicuro in cui proseguire le loro attività investigative e di reporting<sup>184</sup>. L'Italia dispone inoltre di un centro di coordinamento specializzato, istituito presso il Ministero dell'Interno, che si occupa del monitoraggio dei casi di violenza e abusi nei confronti di giornalisti e organi di informazione<sup>185</sup>. Ciononostante i portatori di interessi<sup>186</sup> hanno sottolineato che gli attacchi e le minacce contro i giornalisti continuano a destare preoccupazione<sup>187</sup>. Dopo la relazione sullo Stato di diritto 2022, la piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha registrato 30 segnalazioni relative all'Italia<sup>188</sup>, mentre la piattaforma Mapping Media Freedom ha segnalato 46 incidenti nel 2022 e 34 incidenti nei primi cinque mesi del 2023<sup>189</sup>. Secondo le ultime statistiche disponibili pubblicate dalle autorità italiane, relative ai primi tre mesi del 2023, sono stati censiti 28 episodi intimidatori, di cui il 7 % riconducibili a contesti di criminalità organizzata e il 43 % a "contesti politico/sociali". Su 28 casi, 10 (il 36 %) si sono verificati online<sup>190</sup>. Diversi portatori di interessi hanno inoltre segnalato una tendenza crescente per quanto riguarda le azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP) avviate da esponenti politici nei confronti di professionisti dei media, con un effetto deterrente sulla libertà di informazione e sul lavoro giornalistico<sup>191</sup>. Come negli anni

---

<sup>182</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 45.

<sup>183</sup> Il programma è organizzato nel quadro del progetto Media Freedom Rapid Response ed è gestito dal magazine *Q Code*, in coordinamento con il think tank Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa e con l'organizzazione europea senza scopo di lucro Centro europeo per la libertà di stampa e dei media, con il sostegno finanziario dell'Unione europea.

<sup>184</sup> Franet (2023), Ricerca per paese – *An update on developments regarding civic space in the EU and an overview of the possibilities for human rights defenders to enter EU territory– Italy*, pag. 6.

<sup>185</sup> Centro di coordinamento sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti, Centro di coordinamento sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti | Ministero dell'Interno.

<sup>186</sup> Contributo della Federazione europea dei giornalisti per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 42; contributo del Comitato per la protezione dei giornalisti, pagg. 16-17; contributo di Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa e Centro per la Cooperazione Internazionale per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 21; contributo di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 14, confermato dalle informazioni della Federazione nazionale stampa italiana ricevute in occasione della visita in Italia.

<sup>187</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pag. 16. Attualmente vi sono 20 giornalisti sotto protezione della polizia 24 ore su 24 a causa di minacce di morte, aggressioni o altre forme di intimidazione ricevute per il loro lavoro: Reporter senza frontiere (2022), sezione per paese, Italia, disponibile sul sito <https://rsf.org/en/country/italy>.

<sup>188</sup> Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, Italia.

<sup>189</sup> Mapping Media Freedom, profilo per paese, Italia.

<sup>190</sup> Dipartimento della Pubblica sicurezza (2023), Atti intimidatori nei confronti di giornalisti – primo trimestre 2023. Va osservato che diversi portatori di interessi hanno sottolineato la necessità di rafforzare l'ambito di attività e l'efficacia del Centro di coordinamento, in quanto quest'ultimo tiene conto solo dei dati basati sui rapporti di polizia e non include determinati tipi di intimidazione come le minacce legali e le SLAPP: contributo della Federazione europea dei giornalisti per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 43; contributo di Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa e Centro per la Cooperazione Internazionale per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 22; contributo di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pagg. 15-16.

<sup>191</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pagg. 10, 14 e 16. Questi casi di SLAPP hanno coinvolto soprattutto liberi professionisti, giornalisti noti, caporedattori e organi di informazione, denunciati o minacciati di denuncia da politici locali e nazionali o da funzionari governativi di alto livello: International Press Institute (2023): *Italy: Prosecutor issues seizure order for article published by newspaper Domani*; contributo della Federazione europea dei giornalisti per la relazione sullo Stato di diritto 2023,

precedenti<sup>192</sup>, diversi portatori di interessi continuano inoltre a considerare il deterioramento delle condizioni di lavoro nel settore dei media come un ulteriore ostacolo per l'indipendenza e la sicurezza dei giornalisti<sup>193</sup>.

**Sono stati compiuti alcuni progressi grazie all'avvio di una riforma relativa al regime della diffamazione e alla protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche.**

La relazione sullo Stato di diritto 2022 raccomandava all'Italia di "introdurre garanzie legislative e di altro tipo per riformare il regime della diffamazione e la protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche, tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti"<sup>194</sup>. La raccomandazione derivava dal fatto che, come riportato in precedenti relazioni<sup>195</sup>, il legislatore italiano non era intervenuto sulla questione, da tempo sul tavolo, della diffamazione come reato<sup>196</sup>, sebbene la Corte costituzionale<sup>197</sup> abbia sostenuto che la pena della reclusione per la diffamazione a mezzo stampa prevista dall'articolo 13 della legge sulla stampa sia incostituzionale e incompatibile con l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e abbia invitato il Parlamento italiano a riformare l'apparato legislativo in materia di diffamazione<sup>198</sup>. La raccomandazione prendeva inoltre in considerazione la necessità di rafforzare il quadro giuridico italiano in materia di segreto professionale in modo da fornire una protezione più efficace ai giornalisti e alle loro fonti<sup>199</sup>. Il 16 gennaio 2023 è stato

---

pag. 44; contributo di Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa e Centro per la Cooperazione Internazionale per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 24; contributo di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pagg. 16-17.

<sup>192</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 25; Relazione sullo Stato di diritto 2021 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 17.

<sup>193</sup> Contributo della Federazione europea dei giornalisti per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 42; contributo di Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa e Centro per la Cooperazione Internazionale per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 21; contributo di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pagg. 14-15, confermato dalle informazioni dell'AGCOM e della Federazione nazionale stampa italiana ricevute in occasione della visita in Italia; l'Osservatorio del pluralismo dei media 2023 considera ad alto rischio l'indicatore della sostenibilità dei media, con un punteggio di rischio del 76 %: Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pag. 21.

<sup>194</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 3.

<sup>195</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 24; Relazione sullo Stato di diritto 2021 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 17.

<sup>196</sup> Nell'ottobre 2022, un pubblico ministero italiano ha chiesto una condanna a sei mesi di reclusione per tre giornalisti autori di un reportage su una causa riguardante un ex ministro: contributo della Federazione europea dei giornalisti per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 44; contributo di Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa e Centro per la Cooperazione Internazionale per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 24; contributo di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 17; contributo del Comitato per la protezione dei giornalisti, pag. 17.

<sup>197</sup> Decisione della Corte costituzionale del 22 giugno 2021, n. 150/2021.

<sup>198</sup> L'Osservatorio del pluralismo dei media 2023 ha registrato un aumento del livello di rischio per l'indicatore sulla protezione della libertà di espressione, che è passato da basso (29 %) a medio (34 %), principalmente in relazione al ricorso sproporzionato alle cause per diffamazione e al grosso ritardo del Parlamento nella modifica della legge sulla diffamazione come da decisione della Corte costituzionale: Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pag. 13.

<sup>199</sup> In particolare, un'interpretazione rigorosa delle disposizioni rilevanti può escludere i giornalisti freelance e i giornalisti non professionisti dalla protezione delle fonti giornalistiche, mentre le intercettazioni di giornalisti sono ancora formalmente lecite ai sensi del diritto processuale penale italiano, anche se effettuate nel corso di conversazioni con le fonti: Osservatorio del pluralismo dei media 2022, Relazione sull'Italia, pag. 13; contributo della Federazione europea dei giornalisti per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 42; contributo di Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa e Centro per la Cooperazione Internazionale per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 21; contributo di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia per la

presentato al Senato italiano un disegno di legge di modifica della legge sulla diffamazione<sup>200</sup>, che è attualmente all'esame della Commissione Giustizia<sup>201</sup>. Il disegno di legge abolisce la pena della reclusione per la diffamazione a mezzo stampa e la sostituisce con una multa da 5 000 EUR a 10 000 EUR; la multa sale a un importo fra i 10 000 EUR e i 50 000 EUR nei casi in cui la diffamazione riguardi false informazioni di cui il giornalista conosceva la falsità<sup>202</sup>. Il disegno di legge modifica inoltre le norme in materia di rettifiche e smentite<sup>203</sup>, estende il regime della diffamazione a mezzo stampa alla stampa online nonché ai telegiornali e giornali radio<sup>204</sup>, stabilisce una procedura per la notifica e la rimozione dei contenuti offensivi pubblicati sulle piattaforme online e la corrispondente attivazione di un meccanismo di conciliazione tra le parti dinanzi a un organo di autoregolamentazione indipendente istituito dall'AGCOM<sup>205</sup>. Il disegno di legge affronta anche la questione della protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche estendendo la disciplina in questione ai pubblicisti<sup>206</sup>. Permangono tuttavia alcuni problemi da affrontare per quanto riguarda la protezione dei giornalisti nel contesto delle loro attività di reporting, anche in relazione a indagini penali<sup>207</sup>. In particolare, lo svolgimento delle indagini penali non dovrebbe avere ripercussioni sul diritto dei giornalisti di dialogare con le fonti rilevanti in modo sicuro e protetto<sup>208</sup>. Alla luce di tali sviluppi, si sono registrati alcuni progressi per quanto riguarda la raccomandazione formulata nella relazione sullo Stato di diritto 2022, benché i lavori sul disegno di legge in questione siano ancora nella fase iniziale.

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

L'Italia è una Repubblica parlamentare unitaria con elezione indiretta del Presidente<sup>209</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>210</sup> e ciascun Consiglio regionale. La Corte costituzionale decide in esclusiva le controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi. Al momento non esiste un'istituzione nazionale per i diritti umani, e diversi difensori civici regionali sono competenti per la tutela della libertà e dei diritti delle persone<sup>211</sup>. Il Comitato interministeriale diritti umani (CIDU) è l'istituzione nazionale di

---

relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 15; contributo del Comitato per la protezione dei giornalisti, pag. 16; International Press Institute (2021), *Wiretapping of journalists in Italy must be thoroughly investigated*.

<sup>200</sup> Atto Senato n. 466.

<sup>201</sup> Informazioni disponibili sul sito web del Senato italiano:

<https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56433.htm>

<sup>202</sup> Atto Senato n. 466, articolo 1, lettera e).

<sup>203</sup> Ibidem, articolo 1, lettere b), c), ed e).

<sup>204</sup> Ibidem, articolo 1, lettera a).

<sup>205</sup> Ibidem, articolo 4.

<sup>206</sup> Ibidem, articolo 5.

<sup>207</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2023, Relazione sull'Italia, pag. 16.

<sup>208</sup> La questione è stata sollevata anche da alcuni portatori di interessi: cfr. Articolo 19 Europa (2022), *The need to strengthen the protection of the right to freedom of expression and information through legal reforms in Italy – Legal briefing*, pagg. 13-14; International Press Institute (2022): *Italy: New government must improve legal framework for media freedom*.

<sup>209</sup> Il Presidente è eletto dal Parlamento in seduta comune insieme a 58 elettori regionali.

<sup>210</sup> Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha anche il diritto di proporre leggi nel settore economico e sociale.

<sup>211</sup> Per ulteriori informazioni si può consultare il sito web del Difensore civico della Toscana: <http://www.difensorecivicotoscana.it>

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.

**Le consultazioni pubbliche nell'ambito dell'iter legislativo consentono la partecipazione online, ma sono stati evidenziati problemi relativi alla loro efficacia pratica.** Le valutazioni dell'impatto normativo e le consultazioni pubbliche sono una parte obbligatoria dell'iter legislativo<sup>212</sup>. Si osservano miglioramenti in questo settore, dove le valutazioni ex post sono diventate più abituali in una gamma più ampia di settori e i cittadini vengono ora informati in anticipo delle valutazioni ex post che si svolgeranno attraverso piani biennali pubblicati sul sito web di ciascun ministero<sup>213</sup>. Pur essendo ora effettuate con maggior frequenza, le valutazioni ex post non vengono comunque svolte in modo sistematico<sup>214</sup>. I processi di consultazione pubblica sono migliorati grazie alla creazione di un unico punto di accesso online<sup>215</sup>, ma i portatori di interessi riferiscono che il governo non procede a consultazioni sistematiche<sup>216</sup>. Il processo sembra consentire la partecipazione di molti, ma non vi sono informazioni sulla misura in cui le osservazioni dei portatori di interessi consultati sono state prese in considerazione<sup>217</sup>. Risulta inoltre che le consultazioni pubbliche non siano coerenti tra i vari ministeri, che non si risponda sistematicamente ai feedback forniti né se ne tenga sistematicamente conto<sup>218</sup>. L'Osservatorio civico<sup>219</sup> per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza ha inoltre sottolineato la necessità di una maggiore trasparenza dei dati relativi ai progetti finanziati attraverso il PNRR e di una maggiore apertura del processo decisionale agli organismi della società civile. A tal fine, nel novembre 2022 è stata lanciata una campagna sulla trasparenza dei dati<sup>220</sup>, che conta attualmente oltre 45 000 firmatari e 298 organizzazioni promotrici: si chiedono al Governo e al Parlamento dati aperti e machine-readable sui principali temi di interesse dei cittadini, a partire dai dati sul PNRR. Inoltre il governo ha creato un Ministero per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, incaricato di promuovere la riduzione del corpo normativo vigente nell'ambito del processo di semplificazione e riorganizzazione del quadro normativo in corso.

**Al 1° gennaio 2023 l'Italia doveva ancora dare esecuzione a 59 sentenze guida della Corte europea dei diritti dell'uomo, una in più rispetto all'anno precedente<sup>221</sup>.** A quella data il

---

<sup>212</sup> Si veda la relazione sullo Stato di diritto 2020 e 2021 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 16-18.

<sup>213</sup> OCSE, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, pag. 174.

<sup>214</sup> OCSE, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, pag. 174.

<sup>215</sup> La piattaforma di consultazione pubblica e partecipazione del governo italiano è *ParteciPa* - <https://partecipa.gov.it/>. Il sito Consultazione.gov.it <https://www.consultazione.gov.it/it/> è il punto di accesso alle consultazioni pubbliche svolte dalle pubbliche amministrazioni.

<sup>216</sup> Contributo scritto della CILD in occasione della visita in Italia, pag. 2.

<sup>217</sup> Si veda la nota precedente.

<sup>218</sup> OCSE, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, pag. 174.

<sup>219</sup> L'Osservatorio civico - una coalizione di oltre 30 organizzazioni della società civile creata nel 2021 per monitorare la trasparenza e l'inclusività del processo decisionale - ha partecipato a tutte le riunioni dell'organo consultivo per il PNRR con le autorità governative, regionali e locali e i rappresentanti del mondo accademico e delle associazioni di categoria.

<sup>220</sup> *Dati Bene Comune* – [www.datibenecomune.it](http://www.datibenecomune.it)

<sup>221</sup> L'adozione delle misure necessarie per attuare 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 attuazione 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, e le cause seriali all'interno del gruppo possono essere chiuse quando viene valutato che sono state adottate tutte le singole misure possibili necessarie per offrire riparazione al ricorrente.

tasso di sentenze guida pronunciate negli ultimi 10 anni che l'Italia doveva ancora attuare era pari al 63 %, (rispetto al 58 % nel 2022) e in media tali sentenze erano in attesa di esecuzione da oltre 6 anni e 2 mesi (rispetto agli oltre 5 anni e 10 mesi nel 2022)<sup>222</sup>. La sentenza guida più indietro nel tempo, in attesa di esecuzione da 25 anni, riguarda l'eccessiva durata dei procedimenti amministrativi<sup>223</sup>. Al 15 giugno 2023, il numero di sentenze guida in attesa di esecuzione era salito a 61<sup>224</sup>.

**Sono stati compiuti alcuni progressi nella creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani, in quanto sono in discussione due nuovi progetti di legge.** La relazione sullo Stato di diritto 2022 raccomandava all'Italia di "intensificare gli sforzi per costituire un'istituzione nazionale per i diritti umani tenendo conto dei principi di Parigi delle Nazioni Unite"<sup>225</sup>. Il 9 novembre 2022 il governo ha presentato un nuovo progetto di legge per creare un'istituzione nazionale per i diritti umani (*National Human Rights Institution* - NHRI)<sup>226</sup>. Il progetto prevede di attribuire ulteriori poteri al già esistente Garante per la protezione dei dati personali, che sarebbe quindi responsabile non solo della protezione dei dati personali, ma anche di assicurare il rispetto e la protezione dei diritti umani, anche online<sup>227</sup>. Tuttavia, il progetto di legge non prevede alcun ulteriore incremento delle risorse (umane o finanziarie) per tale autorità<sup>228</sup>. I principi di Parigi<sup>229</sup>, pur non specificando quale tipo di istituzione potrebbe essere una NHRI e accettando che vi siano organismi con un mandato plurimo, richiedono che qualsiasi istituzione di questo tipo sia indipendente dal governo e abbia risorse adeguate, in modo da disporre dei finanziamenti, del personale, delle infrastrutture e delle capacità istituzionali necessari per svolgere le proprie funzioni e adempiere alle proprie responsabilità. Dal punto di vista del regolamento dell'UE sulla protezione dei dati<sup>230</sup>, si accetta che un'autorità di protezione dei dati assuma ulteriori competenze a condizione che siano soddisfatte le condizioni previste dal regolamento<sup>231</sup>. Il 16 maggio 2023 un partito politico ha presentato al Parlamento una nuova proposta di legge<sup>232</sup>: si tratta di un articolo unico che inserisce nella

---

<sup>222</sup> I dati sono calcolati da European Implementation Network e si basano sul numero di cause le cui sentenze sono considerate in attesa di esecuzione alla data di riferimento annuale, il 1° gennaio 2023. Si veda il contributo di European Implementation Network per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 5.

<sup>223</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>224</sup> Dati provenienti dalla banca dati online del Consiglio d'Europa (HUDOC).

<sup>225</sup> Si veda la relazione sullo Stato di diritto 2022 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 3.

<sup>226</sup> Come indicato nelle relazioni sullo Stato di diritto 2020, 2021 e 2022, nel corso degli anni sono stati presentati diversi progetti di legge per affrontare questo impegno di lunga data, incentrati sull'introduzione di un'istituzione nuova e autonoma, nessuno dei quali è però sfociato nella creazione di tale organismo. Il governo ha alla fine deciso di proporre un progetto di legge completamente nuovo che si basa su un'istituzione già esistente.

<sup>227</sup> Contributo di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 15.

<sup>228</sup> Informazioni della CILD e di *A buon diritto* ricevute in occasione della visita in Italia.

<sup>229</sup> Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

<sup>230</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

<sup>231</sup> L'indipendenza dell'autorità per la protezione dei dati, nonché i suoi compiti e poteri derivanti dal regolamento generale sulla protezione dei dati, devono essere pienamente preservati; il personale che si occupa principalmente della protezione dei dati deve disporre delle competenze specialistiche necessarie in questo settore; l'autorità per la protezione dei dati deve ricevere risorse adeguate per esercitare le sue competenze aggiuntive in modo che non vi siano impedimenti all'efficiente compimento del suo lavoro nell'ambito della protezione dei dati.

<sup>232</sup> Informazione trasmessa dal governo.

Costituzione una disposizione che istituisce l'autorità indipendente nazionale, ne definisce le funzioni, l'articolazione e la composizione<sup>233</sup>. Sale così a cinque il numero di proposte legislative pendenti per la creazione di una NHRI. Come negli anni precedenti, le proposte di legge presentate non hanno avuto seguito. Di conseguenza non sono state ancora prese iniziative concrete per creare un'istituzione nazionale per i diritti umani, come confermano i portatori di interessi<sup>234</sup>. In conclusione, finora è stato compiuto solo qualche progresso nell'adempimento della raccomandazione formulata nella relazione sullo Stato di diritto 2022.

**Sono stati adottati diversi nuovi decreti che potrebbero incidere negativamente sul lavoro delle organizzazioni della società civile, mentre alcune modifiche hanno migliorato le norme in materia di agevolazioni fiscali e finanziarie per queste organizzazioni.** Lo spazio civico è ancora considerato ristretto<sup>235</sup>. Tra ottobre 2022 e gennaio 2023 sono stati introdotti tre decreti<sup>236</sup> (relativi alla migrazione e alla condotta delle organizzazioni della società civile). Secondo i portatori di interessi questi decreti potrebbero avere, o hanno già, ripercussioni negative sull'operato delle organizzazioni della società civile, esposte a pesanti ammende se non rispettano alcuni di essi, e potrebbero limitare la libertà di associazione e la protezione dello spazio della società civile, come rilevato dal Consiglio d'Europa<sup>237</sup>. I portatori di interessi segnalano inoltre un aumento degli attacchi retorici contro le organizzazioni della società civile e i media, in particolare contro le organizzazioni della società civile umanitarie che si occupano di questioni migratorie, comprese campagne denigratorie contro il loro lavoro<sup>238</sup>. Nelle sue osservazioni conclusive del 2022, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali ha espresso preoccupazione per le ripetute accuse di molestie, minacce fisiche e attacchi verbali da parte di politici e della stampa nei confronti dei difensori dei diritti umani e dei giornalisti che difendono i diritti economici, sociali e culturali, in particolare nel contesto della protezione dei rifugiati<sup>239</sup>. Al tempo stesso, sono state adottate modifiche positive alle norme in materia di agevolazioni fiscali e finanziarie per le organizzazioni della società

---

<sup>233</sup> All'Autorità sono attribuiti poteri di iniziativa legislativa, consultivi, di impulso e di monitoraggio e competenze legate alla tutela giurisdizionale e giudiziaria di ipotesi lesive dei diritti umani. Il testo si può consultare al seguente link:

<http://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.580.19PDL0010990.pdf>

<sup>234</sup> Contributo dell'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani (OHCHR) sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 2.

<sup>235</sup> Si veda la valutazione di CIVICUS, aggiornata al 31 gennaio 2023, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso.

<sup>236</sup> Un decreto che limita le attività di ricerca e soccorso delle imbarcazioni umanitarie delle ONG; un decreto recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori; un decreto che istituisce un codice di condotta obbligatorio per le ONG; un quarto decreto, cosiddetto "Decreto Rave", che introduce i limiti ai rave party illegali, è stato modificato prima di essere tradotto in legge il 30 dicembre 2022, per chiarire l'ambito di applicazione delle disposizioni in modo da non incidere sul diritto di libertà di riunione. Informazioni della CILD, di *A buon diritto* e dell'*Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione* ricevute in occasione della visita in Italia. Si veda anche il contributo di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 17.

<sup>237</sup> Informazioni della CILD, di *A buon diritto* e dell'*Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione* ricevute in occasione della visita in Italia. Si veda il parere del Consiglio di esperti sul diritto delle ONG della Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative del Consiglio d'Europa sulla compatibilità con le norme europee del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 "Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori". Tre dei quattro decreti contengono disposizioni sul lavoro delle organizzazioni della società civile relativo alla migrazione e alle operazioni di ricerca e soccorso. Alcuni di essi prevedono ammende fino a 50 000 EUR.

<sup>238</sup> Contributo scritto della CILD in occasione della visita in Italia, pag. 1.

<sup>239</sup> Contributo dell'OHCHR sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 2.

civile<sup>240</sup>, con le quali sono state introdotte diverse misure volte a semplificare il regime fiscale applicato a tali organizzazioni. Più specificamente, le modifiche hanno fornito chiarimenti in merito all'applicazione dei criteri per stabilire se un'attività è svolta in modo commerciale o non commerciale<sup>241</sup>. Le modifiche hanno inoltre chiarito che le organizzazioni della società civile e le organizzazioni di volontariato possono ottenere un'esenzione dall'imposta sul reddito degli immobili utilizzati per svolgere le loro attività di interesse generale<sup>242</sup>.

---

<sup>240</sup> È stato approvato il decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73 sulle "Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali", convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2022, n. 122.

<sup>241</sup> Franet (2023), Ricerca per paese — *Legal environment and space of civil society organisations in support fundamental rights - Italy*, pag. 4. Si tratta di una definizione fiscale di fondamentale importanza per le organizzazioni della società civile, in quanto incide anche sulle scelte relative allo status giuridico da assumere e al successivo regime fiscale applicabile. Come regola generale, un'attività di interesse generale non ha carattere commerciale se è svolta in pareggio economico sostanziale, tenendo conto del confronto tra il corrispettivo ricevuto e i costi sostenuti, anche considerando la possibilità di ottenere un margine di profitto che, entro certi limiti, rimarrebbe comunque non imponibile.

<sup>242</sup> Franet (2023), Ricerca per paese — *Legal environment and space of civil society organisations in support fundamental rights - Italy*, pag. 5.

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

\* *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto del 2023 è disponibile al seguente indirizzo: [https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en).*

AGCOM (2022), *Relazione Annuale 2022 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, <https://www.agcom.it/documents/10179/27251843/Documento+generico+29-07-2022/c049d0cb-a8ae-4a07-8eb5-7389dd61c288?version=1.0>.

ANSA.it (2023), *Melillo "via abuso d'ufficio è vulnus a obblighi UE". "Mafia condiziona amministrazioni, ma controlli inesistenti"*.

Articolo 19 Europa (2022), *The need to strengthen the protection of the right to freedom of expression and information through legal reforms in Italy – Legal briefing (Italy-brief final updated-December-2022.pdf (article19.org))*.

Articolo 19 Europa (2022), *Italy: Improving protections for freedom of expression and information (Italy: Improving protections for freedom of expression and information - ARTICLE 19)*.

Associazione Nazionale Magistrati (2023), *Comunicati stampa del 6 e 15 febbraio 2023*.

Associazione Nazionale Magistrati (2023), *Contributo scritto dell'Associazione Nazionale Magistrati in occasione della visita in Italia*.

Associazione Nazionale Magistrati (2023), *Posizione del 19 aprile 2023 sul procedimento disciplinare nei confronti dei componenti del collegio della Corte d'Appello di Milano*.

Autorità Nazionale Anticorruzione (2022), *Ecco il Piano Nazionale Anticorruzione approvato da Anac* <https://www.anticorruzione.it/-/ecco-il-piano-nazionale-anticorruzione-approvato-da-anac>.

Autorità nazionale anticorruzione (2023), *Contributo scritto dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in occasione della visita in Italia*.

Autorità Nazionale Anticorruzione (2023), *Osservazioni di ANAC in relazione all'Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare* <https://lnkd.in/eVy8NN6Y>.

Camera dei deputati (2022), *Resoconto stenografico della Commissione Giustizia del 7 dicembre 2022*.

Camera dei deputati (2023), *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Commissione Giustizia del 29 marzo 2023*.

Camera dei deputati (2023), *Seduta della Commissione permanente Affari costituzionali in Parlamento del 2 febbraio 2023*.

Camera dei deputati, Servizio Documentazione e ricerche (2023), *Disciplina della rappresentanza di interessi*, n. 25, 23 marzo 2023.

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2022), *Osservatorio del pluralismo dei media 2022 – Relazione sull'Italia*.

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

CEPEJ (2022), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States*.

CILD (2023), *Contributo scritto della CILD in occasione della visita in Italia*.

Civicus, *Monitor tracking civic space – Italy* <https://monitor.civicus.org/country/italy/>.

Civil Liberties Union for Europe (2023), *Contributo di Civil Liberties Union for Europe sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023*.

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

Commissione europea (2022), *Eurobarometro Flash: Sondaggio su media e notizie 2022 – Scheda informativa per paese - Italia*.

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

Commissione europea (2023), *Quadro di valutazione UE della giustizia*.

Consiglio d'Europa: Comitato dei Ministri (2010), Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri - *Judges: independence, efficiency and responsibilities*.

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

Consiglio di Stato (2023), *Contributo scritto del Consiglio di Stato in occasione della visita in Italia*.

Consiglio Superiore della Magistratura - CSM (2022), *Contributo scritto del Consiglio superiore della Magistratura in occasione della visita in Italia*.

Consiglio Superiore della Magistratura - CSM (2023), Comunicato stampa del 18-19 settembre 2022, con aggiornamenti fino al 19 gennaio 2023.

Corte dei Conti (2023), *Contributo scritto della Corte dei Conti in occasione della visita in Italia*.

Corte dei Conti (2023), *Contributo scritto su Atto governo n. 19 - Codice dei contratti pubblici*, febbraio 2023, <https://www.corteconti.it/Download?id=caf9b756-0e99-49a6-b4c4-8271a26ebb79>.

Corte di cassazione (2023), *Contributo scritto della Corte di cassazione in occasione della visita in Italia*.

Corte di giustizia dell'Unione europea, Sentenza del 15 luglio 2021, *Commissione/Polonia, Causa C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596*.

Corte di giustizia dell'Unione europea, Sentenza del 19 novembre 2019, *A.K./Krajowa Rada Sądowictwa*, Cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

Corte europea dei diritti dell'uomo, Sentenza del 12 maggio 1999, *Ledonne contro Italia*, 35742/97.

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

Corte Suprema di Cassazione (2023) *Intervento del Procuratore Generale Luigi Salvato nell'Assemblea generale della Corte sulla amministrazione della giustizia nell'anno 2022* [Intervento del Procuratore generale 2023.pdf \(cortedicassazione.it\)](#).

Corte Suprema di cassazione (2023), *Relazione 2023 del Primo Presidente*.

Dipartimento della Pubblica sicurezza (2023), *Atti intimidatori nei confronti di giornalisti – Primo trimestre 2023* ([report i trimestre 2023 230509 130116.pdf \(interno.gov.it\)](#)).

Direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

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

Direzione generale della Comunicazione (2023), *Indagine speciale Eurobarometro 534 sulla corruzione*.

Domani (2023), *"L'abuso d'ufficio funziona. Cancellarlo è un errore, darà il via libera ai faccendieri"*: <https://www.editorialedomani.it/giustizia/paolo-ielo-labuso-dufficio-funziona-cancellarlo-e-un-errore-dara-il-via-libera-ai-faccendieri-e5ke0516>.

European Implementation Network (2023), *Contributo di European Implementation Network per la relazione sullo Stato di diritto 2023*.

Federazione europea dei giornalisti (2023), *Contributo della Federazione europea dei giornalisti alla relazione sullo Stato di diritto 2023*.

Federazione nazionale stampa italiana (2023), *Contributo della Federazione nazionale stampa italiana sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023*.

FOIA Centro nazionale di competenza (2021), *Monitoraggio sull'attuazione del FOIA nel 2020* ([https://foia.gov.it/fileadmin/Osservatorio/monitoraggio/documenti/Monitoraggio\\_FOIA\\_presso\\_i\\_Ministeri\\_2020\\_SLIDES.pdf](https://foia.gov.it/fileadmin/Osservatorio/monitoraggio/documenti/Monitoraggio_FOIA_presso_i_Ministeri_2020_SLIDES.pdf)).

Franet Fondazione "Giacomo Brodolini" (2023), *Ricerca per paese – An update on developments regarding civic space in the EU and an overview of the possibilities for human rights defenders to enter EU territory– Italy*, Vienna, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

Governo italiano (2023), *Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023*.

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 (2022), *Quarto ciclo di valutazione, Addendum al secondo rapporto di conformità sull'Italia*.

Guardia di Finanza (2023), *Contributo scritto della Guardia di Finanza in occasione della visita in Italia*.

Il Fatto Quotidiano (2023), *"Forte rischio che gli indagati fuggano se bisogna avvisarli dell'arresto. Via l'abuso d'ufficio? Sarà il Far West". Toghe contro la riforma Nordio*.

Il Fatto Quotidiano (2023), *Meno intercettazioni, revisione dell'abuso d'ufficio e Severino: senza controlli il nuovo Codice appalti incentiva la corruzione*  
<https://www.ilfattoquotidiano.it/2023/03/30/meno-intercettazioni-revisione-dellabuso-dufficio-e-della-severino-senza-controlli-il-nuovo-codice-appalti-incentiva-la-corruzione/7114786/>.

International Press Institute (2021), *Wiretapping of journalists in Italy must be thoroughly investigated* ([Wiretapping of journalists in Italy must be thoroughly investigated - International Press Institute \(ipi.media\)](https://www.ipi.media/)).

International Press Institute (2022), *Italy: New government must improve legal framework for media freedom* ([Italy: New government must improve legal framework for media freedom - International Press Institute \(ipi.media\)](https://www.ipi.media/)).

International Press Institute (2023), *Italy: Prosecutor issues seizure order for article published by newspaper Domani* ([Italy: Prosecutor issues seizure order for article published by newspaper Domani - International Press Institute \(ipi.media\)](https://www.ipi.media/)).

Italian Digital Media Observatory (2022), *Media Literacy Versus Fake News. Esperienze e best practice in Italia* ([Microsoft Word - D 5.1 Ricerca Media Literacy FINAL.docx \(idmo.it\)](https://www.idmo.it/)).

La Repubblica (2023), *Appalti, Lega contro Busia: "Frase gravi contro i sindaci, non può più guidare l'Anac". Lui risponde: "Per me sono eroi"*  
[https://www.repubblica.it/politica/2023/03/30/news/lega\\_locatelli\\_dichiarazioni\\_busia\\_anac\\_dimissioni-394244683/?ref=RHLF-BG-I394244278-P1-S1-T1](https://www.repubblica.it/politica/2023/03/30/news/lega_locatelli_dichiarazioni_busia_anac_dimissioni-394244683/?ref=RHLF-BG-I394244278-P1-S1-T1).

La Repubblica (2023), *Giustizia, perché serve il reato di abuso d'ufficio*:  
[https://www.repubblica.it/commenti/2023/06/12/news/abuso\\_dufficio\\_giustizia\\_nordio-404105457/](https://www.repubblica.it/commenti/2023/06/12/news/abuso_dufficio_giustizia_nordio-404105457/).

Libera (2022), *Dichiarazioni del Ministro Nordio sulla corruzione* [Dichiarazioni del Ministro Nordio sulla corruzione \(libera.it\)](https://www.libera.it/).

Libera (2023), *Codice appalti, le proposte delle associazioni contro mafia e corruzione* [Codice appalti, le proposte delle associazioni contro mafia e corruzione \(libera.it\)](https://www.libera.it/).

Libera (2023), *Codice Appalti. Libera, Avviso pubblico, Legambiente ignorate le nostre proposte. L'eccessiva semplificazione implica il rischio di un sensibile aumento della corruzione e delle infiltrazioni mafiose*, [Codice Appalti. Libera, Avviso pubblico, Legambiente ignorate le nostre proposte](#).

Ministero della Giustizia (2023), *Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia*.

Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (2023), *Codice appalti approvato in Consiglio dei Ministri*, 28 marzo 2023, [Codice Appalti approvato in Consiglio dei Ministri | mit](#).

OCSE (2022), *Better Regulation Practices in the European Union*, 2022.

OCSE (2022), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report: Italy*.

Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa e Centro per la Cooperazione Internazionale (2023), *Contributo di Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa e Centro per la Cooperazione Internazionale per la relazione sullo Stato di diritto 2023*.

Piattaforma online *Dati Bene Comune*, [www.datibenecomune.it](http://www.datibenecomune.it).

Piattaforma online *Partecipa*, <https://partecipa.gov.it/>.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2023), *Contributo scritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione della visita in Italia*.

Procura europea (2023), *Contributo per la relazione sullo Stato di diritto 2023*.

Procura europea (2023), *Relazione annuale 2022*.

RAI (2023), *Contributo della RAI sull'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2023*.

Reporter senza frontiere – Italia (<https://rsf.org/en/country/italy>).

Senato (2022-2023), 2a Commissione permanente (Giustizia), Resoconti sulle indagini conoscitive sul tema delle intercettazioni, <https://www.senato.it/3525?indagine=1847>.

Sentenza della Corte costituzionale del 22 giugno 2021, n. 150/2021.

The Good Lobby (2022), *Legge sul lobbying: bene l'approvazione ma è un compromesso al ribasso* <https://www.thegoodlobby.it/comunicato-stampa/legge-sul-lobbying-bene-lapprovazione-ma-e-un-compromesso-al-ribasso/>.

Transparency International (2023), *Corruption Perceptions Index 2022* <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/ita>.

Ufficio regionale per l'Europa dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) (2023), *Contributo dell'Ufficio regionale per l'Europa dell'OHCHR per la relazione sullo Stato di diritto 2023*.

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

Nel marzo 2023 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- A buon diritto
- AGCOM (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazione)
- Articolo 21
- Associazione Nazionale Magistrati (ANM)
- Associazione Studi Giuridici Immigrazione
- Autorità anticorruzione (ANAC)
- CILD
- Consiglio di Stato
- Consiglio Nazionale Forense
- Consiglio Superiore della Magistratura
- Corte Costituzionale
- Corte dei Conti e Procura della Corte dei Conti
- Corte suprema di cassazione
- Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA)
- Federazione nazionale della stampa italiana e Federazione europea dei giornalisti
- In difesa di
- Libera
- Ministero della Giustizia
- Ministero dell'Interno
- Nucleo anticorruzione della Guardia di Finanza
- Parlamento (Senato e Camera dei deputati)
- Procura generale presso la Corte suprema di cassazione
- RAI Radiotelevisione italiana, Relazioni istituzionali
- The Good Lobby
- Transparency International — Italia

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

- ALDA (Associazione europea per la democrazia locale)
- Amnesty International
- Centro europeo per la libertà di stampa e dei media
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Commissione internazionale dei giuristi
- Culture Action Europe
- Federazione Europea dei Giornalisti
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- Forum Civico Europeo
- Forum europeo della gioventù
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA Europe

- International Press Institute
- JEF Europe
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Partenariato Europeo per la Democrazia
- Philea
- Reporter senza frontiere
- Rete europea della Federazione internazionale per la genitorialità pianificata
- SOLIDAR
- Transparency International UE