

Lussemburgo, 13.7.2022
SWD(2022) 512 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Relazione sullo Stato di diritto 2022
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 2022
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{COM(2022) 500 final} - {SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} -
{SWD(2022) 503 final} - {SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} -
{SWD(2022) 506 final} - {SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} -
{SWD(2022) 509 final} - {SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

SINTESI

Nel contesto degli impegni del piano italiano per la ripresa e la resilienza sono state adottate ampie riforme della giustizia civile e penale, attese da tempo, volte a migliorare la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario. La digitalizzazione del sistema giudiziario segna ulteriori progressi in sede civile, ma continua ad incontrare difficoltà nelle sedi penali e nelle procure. Sono in corso di attuazione misure specifiche di sostegno ai magistrati. Tali misure, abbinate a norme attuative di prossima adozione, mirano ad affrontare le gravi criticità connesse all'efficienza del sistema giudiziario, compresi l'arretrato e la durata dei procedimenti. Il 16 giugno 2022 il Parlamento italiano ha approvato una nuova legge per la riforma dell'ordinamento giudiziario, che comprende anche disposizioni in materia di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. La normativa di attuazione, da adottare entro un anno, consentirà di elaborare disposizioni più dettagliate che tengano conto delle norme europee in materia di indipendenza della magistratura, anche per quanto riguarda i poteri organizzativi dei presidenti degli organi giurisdizionali e la partecipazione degli avvocati alla valutazione di professionalità dei magistrati.

Il nuovo piano nazionale anticorruzione italiano (2022-2024) è previsto per l'estate 2022. La riforma della giustizia penale affronta il problema dei ritardi eccessivi nelle azioni penali in materia di corruzione, ma occorrerà effettuare un monitoraggio attento per garantire che i procedimenti per casi di corruzione non vengano chiusi automaticamente in fase di appello. Gli inquirenti che indagano sulla corruzione continuano ad affrontare difficoltà a causa del livello insufficiente di interconnessione fra i registri dei dati finanziari pertinenti e per ovviare a questo problema occorrerà investire ulteriormente nella digitalizzazione e in strumenti di intelligenza artificiale. Rimangono pendenti diverse proposte legislative volte a rafforzare la prevenzione della corruzione, in materia di protezione dei segnalanti (*whistleblower*), conflitti di interessi e attività di lobbying. Le norme in materia di finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali contengono lacune significative; sono state avviate indagini su casi a riguardo e si sono avute condanne in primo grado. La pratica di incanalare le donazioni ai partiti attraverso fondazioni e associazioni politiche costituisce un grave ostacolo alla responsabilità pubblica, perché le transazioni sono difficili da tracciare e non esiste un registro unico comune. È in aumento l'uso della corruzione a scopo di infiltrazione nell'economia legale.

L'Italia dispone di un solido quadro legislativo per disciplinare il settore dei media, compresi quelli del servizio pubblico, come pure di un'autorità di regolamentazione dei media indipendente ed efficace. Permangono preoccupazioni per quanto riguarda le condizioni di lavoro precarie di molti giornalisti, la protezione delle fonti giornalistiche e la questione del segreto professionale. Nonostante le pene detentive per diffamazione siano state in gran parte abolite a seguito di una sentenza storica del 2021 della Corte costituzionale, destano preoccupazione la crescente prevalenza di casi SLAPP e la combinazione della diffamazione penale e civile. Nonostante l'esistenza di un centro di coordinamento ben funzionante e dotato di risorse per il monitoraggio di tali questioni, i casi di aggressioni fisiche e intimidazioni nei confronti di giornalisti e organi di informazione continuano ad aumentare di anno in anno.

Il Parlamento e la Corte costituzionale hanno continuato a esercitare un controllo sulle misure restrittive adottate nel contesto della pandemia di COVID-19, il cui regime di emergenza si è concluso recentemente. A causa di ritardi nel processo legislativo, non è ancora stata creata un'istituzione nazionale per i diritti umani. La creazione di un comitato consultivo

permanente promuoverebbe la partecipazione democratica delle organizzazioni della società civile. Tuttavia, lo spazio civico è ancora ristretto, in particolare per le organizzazioni che si occupano di migranti, e il processo di registrazione delle organizzazioni non governative rimane complesso.

RACCOMANDAZIONI

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 del sistema giudiziario, in particolare nelle sedi penali e nelle procure;
- proseguire azioni efficaci a livello di polizia e di procura contro la corruzione ad alto livello, anche aumentando la digitalizzazione e l'interconnessione dei registri;
- adottare norme complessive sui conflitti di interessi e regolamentare il lobbying istituendo un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa;
- affrontare efficacemente la pratica di incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche e introdurre un registro elettronico unico per le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne;
- introdurre garanzie legislative e di altro tipo per riformare il regime della diffamazione e la protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche, tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti;
- intensificare gli sforzi per costituire un'istituzione nazionale per i diritti umani 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 Commissioni tributarie provinciali e regionali, 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 magistratura¹. 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

Il livello di indipendenza della magistratura percepito in Italia resta basso tra i cittadini ed è invece medio tra le imprese. Complessivamente, nel 2022 il 37 % della popolazione in generale e il 40 % delle imprese percepiscono il livello di indipendenza della magistratura come "piuttosto o molto soddisfacente"². Stando ai dati del Quadro di valutazione UE della giustizia 2022, dal 2016 è in costante aumento la percezione di indipendenza della magistratura da parte dei cittadini. Entrambi i dati sono aumentati rispetto al 2021 (34 % per i cittadini e 29 % per le imprese) e rispetto al 2016 (25 % per i cittadini e 24 % per le imprese).

La legge di riforma del Consiglio superiore della magistratura (CSM), recentemente adottata, mira ad affrontare le problematiche relative alla rappresentatività dei suoi membri. Il disegno di legge, che aumenta il numero dei membri del CSM e modifica il modo in cui sono eletti, al fine di rafforzarne l'indipendenza nei confronti delle associazioni di categoria, era pendente dinanzi al Parlamento dall'agosto 2020³. Il 16 giugno 2022 il Parlamento ha approvato la nuova legge⁴, che verte, fra l'altro, sul numero di membri del CSM⁵ e sulle modalità di elezione⁶. Il mandato dell'attuale CSM scadrà il 24 settembre 2022⁷.

¹ CSM.

² Quadro di valutazione UE della giustizia 2022, grafici 50 e 52. Il livello di indipendenza della magistratura percepito è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata abbastanza buona o molto buona da meno del 30 % dei rispondenti); basso (dal 30 al 39 % dei rispondenti), medio (dal 40 al 59 %), alto (dal 60 al 75 %), molto alto (più del 75 %).

³ Relazioni sullo Stato di diritto 2020 e 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 2 e 3.

⁴ La legge 17 giugno 2022, n. 71, pubblicata nella Gazzetta ufficiale il 20 giugno 2022 ed entrata in vigore il 21 giugno 2022, delega al governo il potere di riformare l'ordinamento giudiziario e di adeguare il sistema giudiziario militare e contiene disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del CSM.

⁵ Il numero è passato da 24 a 30 (20 magistrati di ruolo scelti dai loro pari e dieci membri eletti dal Parlamento tra professori universitari in materie giuridiche e avvocati con almeno 15 anni di esperienza nella professione). Si anche veda la relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 3.

Il 23 marzo 2022 il CSM ha espresso un parere sul disegno di legge, in cui valutava positivamente il nuovo sistema elettorale proposto⁸ ma sottolineava che alcune disposizioni avrebbero potuto compromettere il funzionamento indipendente dell'organismo⁹.

La legge adottata recentemente comprende anche norme più rigorose in materia di "porte girevoli" per il sistema giudiziario e altre disposizioni positive. La nuova legge¹⁰ affronta anche il tema della partecipazione diretta dei magistrati alla vita politica, che il GRECO aveva sollevato come motivo di preoccupazione¹¹. La legge introduce disposizioni più rigorose, tra cui l'ineleggibilità alle cariche elettive dei magistrati che hanno prestato servizio, nei tre anni precedenti l'elezione, presso sedi o uffici giudiziari con competenza per la circoscrizione elettorale¹² e un periodo di attesa di tre anni se non sono stati eletti¹³. Le disposizioni comprendono anche il divieto di esercitare simultaneamente funzioni giudiziarie e funzioni elettive/governative¹⁴ e il divieto per i magistrati che hanno ricoperto cariche elettive di svolgere attività giurisdizionali alla fine del loro mandato. Fra gli altri aspetti positivi della legge figurano un accesso più rapido al concorso per l'accesso alla magistratura e nuovi corsi di formazione, anche sui dati statistici. Il 23 marzo 2022 il CSM ha dato una valutazione complessivamente positiva delle nuove norme¹⁵.

Il CSM e altri portatori di interessi hanno espresso preoccupazione per il fatto che alcune disposizioni del disegno di legge per la riforma del CSM e dell'ordinamento giudiziario potrebbero generare influenze indebite sui giudici. La legge, approvata dal Parlamento il 16 giugno, prevede la riforma dell'ordinamento giudiziario e contiene

⁶ La legge 17 giugno 2022, n. 71, prevede un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, con un correttivo proporzionale per offrire una rappresentanza ai gruppi minoritari nel CSM (articolo 29 e seguenti del testo di legge).

⁷ Contributo scritto del CSM nel contesto della visita in Italia, pag. 1.

⁸ Parere del Consiglio superiore della magistratura del 23 marzo 2022 (sugli emendamenti al disegno di legge A.C. 2681 contenente, fra l'altro, disposizioni in materia di organizzazione, eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del CSM). In particolare, rileva che il sistema di elezione dei membri togati è prevalentemente maggioritario con un correttivo proporzionale e limita la possibilità di sorteggio a situazioni marginali. Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 4; raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 27.

⁹ Ad esempio, quelle relative alla discrezionalità del Ministro della Giustizia nella costituzione dei collegi elettorali prima delle elezioni, nonché l'assenza di una clausola di ineleggibilità per i membri laici volta a impedire qualsiasi influenza politica o di parte. Cfr. il parere n. 24 (2021) del CCJE "*Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems*", pag. 4, e la raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punti 26-29.

¹⁰ Legge 17 giugno 2022, n. 71.

¹¹ GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità, raccomandazione x. Si veda anche il parere del CSM del 21 aprile 2021.

¹² Devono inoltre collocarsi in aspettativa senza assegni all'atto dell'accettazione della candidatura. Cfr. l'articolo 12, comma 5, sull'ineleggibilità per i membri del CSM.

¹³ I magistrati non possono, durante un periodo di tre anni, essere riassegnati a un ufficio giudiziario situato nella circoscrizione in cui erano candidati o presso il distretto nel quale esercitavano le funzioni giudiziarie al momento della candidatura. È previsto un divieto triennale, senza eccezioni territoriali, di esercizio delle funzioni di giudice per le indagini preliminari e dell'udienza preliminare o di pubblico ministero e di assunzione di incarichi direttivi e semidirettivi.

¹⁴ L'aspettativa senza assegni è obbligatoria per i magistrati che ricoprono o assumono mandati elettivi o incarichi di governo e comporta il collocamento fuori ruolo per l'intera durata del mandato.

¹⁵ Parere del CSM del 23 marzo 2022, pag. 146. Il parere del CSM del 29 aprile 2021 criticava la riduzione del numero dei passaggi dalle funzioni di giudice a quelle di pubblico ministero (da quattro a due, ora ulteriormente ridotti a uno), in quanto ciò avrebbe portato alla separazione della carriera di giudice da quella di pubblico ministero.

disposizioni sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. La normativa di attuazione è dovuta entro un anno. La nuova normativa disciplina i poteri organizzativi dei presidenti degli organi giurisdizionali¹⁶. In particolare, introduce una valutazione di professionalità dei magistrati, che terrà conto, fra l'altro, del conseguimento dei risultati attesi stabiliti dai presidenti degli organi giurisdizionali¹⁷, e la possibilità di avviare un'azione disciplinare in caso di mancata osservanza delle istruzioni da questi impartite in merito ai risultati attesi¹⁸. Prevede inoltre la riduzione del numero di incarichi con funzioni semidirettive¹⁹ e disciplina i poteri del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione²⁰. Inoltre, la valutazione di professionalità per le funzioni direttive terrà conto dell'esito delle sentenze nei gradi di giudizio superiori²¹, fatto che potrebbe essere considerato un invito implicito a pronunciarsi in modo uniforme su determinati argomenti²². Sebbene tali disposizioni mirino ad aumentare l'efficienza, sono state criticate dal CSM e dall'Associazione nazionale magistrati (ANM) perché tenderebbero a una maggiore gerarchizzazione giudiziaria interna²³ e a un potenziale ricorso a procedimenti disciplinari come strumento di governance degli uffici giudiziari²⁴. Il Ministero della Giustizia ha rilevato che le nuove misure organizzative non incideranno sull'autonomia decisionale e sull'indipendenza dei magistrati²⁵. Le nuove disposizioni, in congiunto, potrebbero determinare dipendenze che comportino un'indebita influenza sull'indipendenza dell'operato dei magistrati. Tuttavia, la normativa di attuazione consentirà di elaborare disposizioni più dettagliate sui modi di garantire l'indipendenza della magistratura. Secondo le norme europee,

¹⁶ Le principali innovazioni segnalate sono: i) l'introduzione di una procedura che impone ai presidenti di sezione e ai capi di ufficio di intervenire fattivamente (a fini di prevenzione e di riparazione) nelle situazioni di sofferenza, che possono consistere sia in ritardi accumulati nella definizione dei procedimenti da parte dei giudici, sia in difficoltà di una sezione nel far fronte a un andamento anomalo del lavoro; ii) i risultati attesi da ciascuna sezione o magistrato devono essere individuati anche nel programma di gestione annuale (in precedenza si faceva solo riferimento all'ufficio giudiziario nel suo complesso). Inoltre, il capo dell'ufficio deve rispettare i carichi esigibili di lavoro dei magistrati, individuati dai competenti organi di autogoverno (articolo 14 della legge 17 giugno 2022, n. 71).

¹⁷ Articolo 3, comma 1, lettera d), della legge 17 giugno 2022, n. 71: occorre valutare il rispetto dei programmi annuali di gestione elaborati dai capi degli uffici.

¹⁸ Articolo 11 della legge 17 giugno 2022, n. 71. La legge introduce nuovi illeciti disciplinari connessi all'efficienza che comporterebbero il rischio di "trasformare il procedimento disciplinare in uno strumento di governo dell'organizzazione degli uffici" (parere del CSM del 23 marzo 2022, pag. 23). Si veda anche il contributo scritto della Corte suprema di cassazione in merito al fascicolo personale dei magistrati.

¹⁹ Articolo 2, comma 1, lettera n), della legge 17 giugno 2022, n. 71. Parere del CSM del 23 marzo 2022, pag. 84. Si veda anche il contributo scritto dell'Associazione nazionale i magistrati in occasione della visita in Italia.

²⁰ Articolo 7 della legge 17 giugno 2022, n. 71. Si veda anche il parere del Consiglio superiore della magistratura del 23 marzo 2022, pag. 94, in merito al potere di applicare alle sezioni della Corte suprema di cassazione magistrati addetti all'Ufficio del massimario, senza il coinvolgimento del CSM.

²¹ Il Consiglio giudiziario deve acquisire le informazioni necessarie ad accertare la sussistenza di gravi anomalie in relazione all'esito degli affari nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento (articolo 3, lettera g), della legge 17 giugno 2022, n. 71).

²² Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 5: "I giudici devono avere libertà assoluta di statuire sui procedimenti in modo imparziale, in conformità del diritto e del loro apprezzamento dei fatti". Si veda anche il parere del CSM del 23 marzo 2022, che rileva una limitazione all'indipendenza della magistratura nell'applicazione della legge.

²³ Cfr. il parere del CSM del 23 marzo 2022, pag. 108 e seguenti, in cui si rileva che il programma di gestione è uno strumento riferito ai risultati attesi del tribunale e non di singoli magistrati e si deplora la soppressione del riferimento a un carico di lavoro accettabile stabilito dal CSM. Si veda anche il contributo scritto dell'Associazione nazionale magistrati in occasione della visita in Italia. Nello stesso senso, si veda anche il contributo scritto della Corte suprema di cassazione in merito al fascicolo personale dei magistrati.

²⁴ Parere del CSM del 23 marzo 2022, pag. 23.

²⁵ Contributo scritto del Ministero della Giustizia.

la ricerca di una maggiore efficienza non dovrebbe avvenire a scapito dell'indipendenza della magistratura²⁶.

Altre disposizioni della legge recentemente adottata mirano a conferire agli avvocati poteri di voto nella valutazione dei magistrati. La nuova legge²⁷ conferisce agli avvocati il diritto di votare presso i consigli giudiziari²⁸ nel contesto della valutazione dei magistrati²⁹. Nell'esercizio del mandato in seno ai consigli giudiziari, gli avvocati non interrompono l'attività professionale. Il CSM e l'ANM hanno espresso il timore che ciò possa costituire un conflitto di interessi³⁰ per l'assenza di norme di incompatibilità³¹. Il Ministero della Giustizia ha rilevato che la nuova legge introduce alcune garanzie volte a eliminare il rischio di conflitto di interessi degli avvocati chiamati a votare sulla valutazione di professionalità dei magistrati³².

Per continuare ad affrontare i problemi di integrità sono state prese anche altre misure. Il CSM ha proseguito nell'adozione di provvedimenti relativi a gravi accuse a carico di magistrati formulate in seguito a un'indagine penale che ha portato alle dimissioni di cinque membri del CSM³³, fra cui l'apertura di ulteriori procedimenti disciplinari nei confronti di magistrati³⁴, la decisione di non confermare magistrati in funzioni dirigenziali di alto livello³⁵

²⁶ 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.

²⁷ Legge 17 giugno 2022, n. 71. Sui maggiori poteri ai membri laici del CSM, il 16 febbraio 2022 la Corte costituzionale ha ammesso un referendum tenutosi il 12 giugno 2022, che tuttavia non ha raggiunto il quorum necessario.

²⁸ Decreto legislativo n. 25 del 2006: i membri non togati dei consigli giudiziari sono avvocati e professori che partecipano alla valutazione dei magistrati ogni quattro anni formulando pareri non vincolanti non soggetti a controllo giurisdizionale.

²⁹ Il Consiglio dell'ordine degli avvocati può comunicare ai consigli giudiziari fatti specifici relativi alle attività professionali dei magistrati (articolo 11 del decreto legislativo n. 160 del 2006). Con i nuovi emendamenti, gli avvocati potranno votare.

³⁰ Parere del CSM del 23 marzo 2022, pagg. 58-60 (in merito a una causa pendente dinanzi a un giudice che si trova in tale situazione, in cui l'avvocato del consiglio giudiziario è interessato dall'esito della causa). Si veda anche il contributo scritto dell'Associazione nazionale magistrati in occasione della visita in Italia, pag. 3.

³¹ Parere del CSM del 23 marzo 2022, pagg. 58-60 (incompatibilità tra l'esercizio di mandato con diritto di voto nel consiglio giudiziario e la contemporanea iscrizione all'Ordine degli avvocati dello stesso distretto). Si veda anche il contributo scritto dell'Associazione nazionale magistrati in occasione della visita in Italia, pag. 3. Questo potere di voto, unitamente alla partecipazione del Consiglio dell'ordine degli avvocati alla procedura di selezione dei magistrati per incarichi direttivi, solleva preoccupazioni perché nei procedimenti i giudici potrebbero dover trattare con avvocati che, al tempo stesso, hanno voce in capitolo sul loro avanzamento di carriera (cfr. Consiglio consultivo dei giudici europei, parere n. 17 (2014) sulla valutazione dell'operato dei giudici, la qualità della giustizia e il rispetto dell'indipendenza della magistratura, punto 31).

³² Articolo 3, lettera a), della legge 17 giugno 2022, n. 71. Gli avvocati che siedono nei consigli giudiziari, indipendentemente dal loro numero, potranno esprimere un voto unitario, unicamente sulla base e in conformità delle segnalazioni di fatti specifici, positivi o negativi, incidenti sulla professionalità del magistrato in valutazione, trasmesse dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. Contributo scritto del Ministero della Giustizia.

³³ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg 3 e 4.

³⁴ Informazioni del CSM ricevute nel contesto della visita in Italia. Si veda anche la raccolta delle decisioni del 2021 sul sito web del CSM nella sezione disciplinare.

³⁵ Informazioni del CSM ricevute nel contesto della visita in Italia. Si vedano anche le decisioni sulla carriera dei magistrati disponibili sul sito web del CSM.

e trasferimenti amministrativi³⁶. È stato rivisto il diritto derivato per migliorare il funzionamento e l'indipendenza del CSM³⁷.

Qualità

Sono in corso cospicue assunzioni di personale giudiziario e amministrativo e sono previste misure specifiche a sostegno dell'operato dei magistrati. Nonostante l'impatto della pandemia di COVID-19 sull'assunzione di personale giudiziario, che ha impedito lo svolgimento del concorso nel 2020, nel luglio 2021 è stato bandito un concorso per 310 posti di magistrato ordinario, che dovrebbe concludersi entro fine 2022³⁸. Si prevede di bandire entro giugno 2022 un nuovo concorso per 500 posti di magistrato ordinario³⁹. Tuttavia, fra la pubblicazione del bando del concorso e l'effettiva assunzione del personale intercorre un periodo di almeno quattro anni⁴⁰. Nel 2021 si è registrato un incremento sostanziale del personale amministrativo, in particolare cancellieri e assistenti giudiziari (4 837 posti rispetto ai 1 920 posti del 2020). Nel contesto del piano nazionale per la ripresa e la resilienza si prevedono misure specifiche di assunzione temporanea di personale amministrativo⁴¹ a sostegno del lavoro dei magistrati⁴². Tale personale di sostegno è stato riorganizzato nell'ambito dell'attuale Ufficio per il processo⁴³, una struttura destinata a garantire che i processi abbiano una durata ragionevole⁴⁴. Il 6 agosto 2021 si è svolto un concorso nazionale per selezionare 8 171 nominativi da assumere negli Uffici del processo presso le sedi civili e penali. Il personale selezionato ha iniziato a lavorare nel febbraio 2022⁴⁵. Tali misure mirano anche a ridurre l'arretrato giudiziario e a migliorare l'efficienza e comprendono la formazione del personale per far fronte alle sfide della transizione digitale nel sistema giudiziario, contribuendo così a dar seguito a una raccomandazione specifica per paese sull'efficienza

³⁶ Art. 2 del regio decreto legislativo, n. 511, del 1946, modificato dall'art. 26 del decreto legislativo n. 109, del 2006: i magistrati possono essere trasferiti quando, per qualsiasi causa indipendente da loro colpa, non possono più, nella sede occupata, svolgere le proprie funzioni con indipendenza e imparzialità. Informazioni ricevute dal CSM nel contesto della visita in Italia. Si veda anche la raccolta delle decisioni del 2021 sul sito web del CSM nella sezione disciplinare.

³⁷ Decisione del Consiglio superiore della magistratura del 16 marzo 2022 relativa alla procedura di selezione dei magistrati presso la Segreteria e l'Ufficio studi del CSM; protocollo d'intesa tra il CSM, la Scuola superiore della magistratura e il Ministero della giustizia, del 22 dicembre 2021, sulla formazione dei magistrati che rivestono posizioni di responsabilità organizzativa; decisione del CSM del 22 dicembre 2021 sugli incarichi direttivi.

³⁸ Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, "Ufficio per il processo, piante organiche flessibili, reclutamento dei magistrati ordinari", pagg. 18 e 19.

³⁹ Ibidem, pagg. 18 e 19.

⁴⁰ Secondo la terza Commissione del CSM, la carenza in organico a livello nazionale è del 15 %, pari a 1 568 posti vacanti rispetto ai 10 558 posti della tabella dell'organico. Contributo scritto del CSM.

⁴¹ 21 910 posti per gli uffici giudiziari civili e penali da assumere entro il secondo trimestre del 2024, si veda anche il numero di agenti temporanei assegnati a 225 tribunali (contributo scritto della Ministra della Giustizia in occasione della visita in Italia, pagg. 5-9).

⁴² Sostegno a studio, ricerca giuridica, redazione di atti e organizzazione dei fascicoli. Delibera del CSM, del 13 ottobre 2021, recante linee guida per l'Ufficio per il processo. Si veda anche la delibera del CSM del 23 febbraio 2022 relativa all'istituzione di un tavolo tecnico volto a pianificare la formazione del personale dell'Ufficio per il processo.

⁴³ Raccomandazioni del Consiglio (2013-2020) sull'efficienza del sistema giudiziario italiano.

⁴⁴ Nel contesto del PNRR, la ristrutturazione dell'Ufficio per il processo, unitamente alla digitalizzazione del sistema giudiziario e alle riforme dei procedimenti civile e penale, sono gli assi principali della riforma globale del sistema giudiziario volta ad affrontare le raccomandazioni specifiche per paese del 2020 e del 2019 sul miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario.

⁴⁵ Contributo scritto della Ministra della giustizia in occasione della visita in Italia, pag. 9 (sono già state effettuate 6 471 assunzioni).

del sistema giudiziario da tempo formulata nel contesto del semestre europeo⁴⁶. Inoltre, il 27 dicembre 2021, con decreto del Ministero della giustizia sono stati individuate le condizioni, la durata minima e i criteri di priorità, anche sulla base degli obiettivi fissati nel PNRR italiano, per attivare piante organiche flessibili ad hoc⁴⁷. Il decreto ha inoltre completato il quadro giuridico per l'assegnazione dei magistrati in flessibilità negli uffici che versano in condizioni critiche di rendimento. Per quanto riguarda la giustizia amministrativa, sono previste anche assunzioni specifiche per agenti temporanei nel contesto del PNRR⁴⁸; 162 addetti selezionati in un concorso per 168 posti indetto nel luglio 2021 hanno firmato il contratto di assunzione all'inizio del 2022⁴⁹.

La digitalizzazione del sistema giudiziario avanza nei tribunali civili e amministrativi, ma continua ad incontrare difficoltà nelle sedi penali e nelle procure. La digitalizzazione dei procedimenti è già stata completata presso gli organi giurisdizionali civili di primo e secondo grado⁵⁰, mentre è ancora in corso presso le sezioni civili della Corte suprema di cassazione⁵¹. Per quanto riguarda i giudici di pace, la comunicazione telematica è stata estesa anche all'interazione con le pubbliche amministrazioni, mentre la gestione del deposito telematico da parte degli avvocati dovrebbe essere ultimata entro giugno 2022⁵². Tuttavia, presso gli uffici giudiziari penali la digitalizzazione dei processi è ancora in fase iniziale⁵³ e dovrebbe essere completata, solo per il primo grado, entro fine 2023⁵⁴. Nelle procure, la digitalizzazione incontra ancora alcune difficoltà, ma esiste un impegno per far avanzare i lavori⁵⁵. Nei procedimenti amministrativi, la digitalizzazione è ormai la regola, fatta eccezione per le udienze⁵⁶. In particolare, sono in vigore norme che consentono, in alcuni

⁴⁶ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 8, nota 71.

⁴⁷ Decreto del Ministero della giustizia del 27 dicembre 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, n. 34 del 10 febbraio 2022. Si veda anche il decreto del Ministero della Giustizia del 23 marzo 2022, che fissa la dotazione delle piante organiche flessibili in 179 posti, di cui 125 con funzione giudicante e 54 con funzione requirente.

⁴⁸ Secondo il PNRR, nei tribunali individuati con maggiore carico arretrato le assunzioni di 168 unità dovrebbero iniziare entro la fine del 2022.

⁴⁹ Contributo scritto del Consiglio di Stato ricevuto in occasione della visita in Italia, pag. 4.

⁵⁰ Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 5.

⁵¹ Un doppio binario consente ancora il deposito dei documenti in formato cartaceo. Il contributo scritto della Corte suprema di cassazione nel contesto della visita in Italia rileva la collaborazione con gli avvocati, che ha portato il 40 % dei nuovi depositi ad essere effettuato per via telematica. Si sottolinea tuttavia che è importante accelerare l'attivazione dell'accesso digitale al fascicolo esistente nei gradi di giudizio inferiori. Nel contesto del PNRR, si prevede che entro fine 2023 il deposito telematico diventi obbligatorio per tutti i documenti e sia attivo il flusso di lavoro telematico completo per i procedimenti civili.

⁵² Contributo scritto del Ministero della giustizia ricevuto in occasione della visita in Italia.

⁵³ Quadro di valutazione UE della giustizia 2022, grafico 47.

⁵⁴ Nel contesto del PNRR, la digitalizzazione dei procedimenti penali di primo grado (escluso l'ufficio per l'udienza preliminare) è prevista per il quarto trimestre del 2023.

⁵⁵ Il Ministero della Giustizia sta sviluppando portali web che consentirebbero di ricevere notifiche elettroniche di reati trasmesse dalle autorità di contrasto e permetterebbero agli avvocati di inoltrare i fascicoli penali alle procure per via elettronica. È inoltre in fase di sviluppo un sistema interno di gestione del flusso di lavoro per giudici e pubblici ministeri. Cfr. il contributo scritto del Ministero della giustizia ricevuto in occasione della visita in Italia, digitalizzazione, pag. 3. Si veda anche il quadro di valutazione UE della giustizia 2022, grafico 43: è migliorato l'impiego della tecnologia digitale nelle procure, con l'introduzione della possibilità del lavoro remoto per il personale, ma solo in casi limitati.

⁵⁶ Contributo scritto del Consiglio di Stato nel contesto della visita in Italia, pag. 4: tutti gli aspetti del processo sono completamente digitalizzati, dal deposito della causa fino alla firma telematica della sentenza, fatta eccezione per le udienze (durante la pandemia di COVID-19 si sono tenute udienze in remoto).

casi, di utilizzare la tecnologia della comunicazione a distanza anche nelle udienze⁵⁷. È attiva la comunicazione telematica sicura tra tutti i tribunali fra loro, tra tutti i tribunali e gli avvocati, le strutture penitenziarie e i notai, nonché tra alcuni tribunali e gli ufficiali giudiziari⁵⁸. Le soluzioni digitali per avviare e seguire i procedimenti sono state ulteriormente ampliate, in particolare nei procedimenti civili e commerciali in cui ora è anche possibile, in alcuni casi, presentare online le domande di patrocinio a spese dello Stato⁵⁹. È stata avviata una formazione per il personale giudiziario e amministrativo sull'ampliamento della digitalizzazione del sistema giudiziario⁶⁰. Inoltre, il 29 settembre 2021 è iniziata una cooperazione tra la magistratura e il mondo accademico per sviluppare un motore di ricerca basato su algoritmi per gli strumenti di analisi giuridica e di intelligenza artificiale applicati alla giurisprudenza⁶¹. La Corte suprema di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, insieme con il Garante per la protezione dei dati personali, hanno iniziato a cooperare nell'esplorazione di procedure comuni per rendere anonimi i dati personali e sensibili, in particolare quelli inclusi nelle banche dati giudiziarie accessibili al pubblico⁶².

Entro fine 2022 è prevista una riforma globale degli organi di giurisdizione tributaria di primo e secondo grado. Una nuova commissione tecnica e operativa è stata incaricata di elaborare una proposta legislativa di riforma della giustizia tributaria⁶³, compresi gli organi di giurisdizione tributaria⁶⁴. La proposta mira a introdurre un meccanismo di rotazione graduale per sostituire i giudici delle commissioni tributarie a tempo parziale con giudici a tempo pieno e a introdurre un meccanismo che consenta di estinguere un procedimento dopo un certo periodo di tempo, in assenza dell'interesse delle parti a opporsi a tale estinzione. La proposta agevola inoltre la composizione delle controversie pendenti⁶⁵. Al fine di migliorare l'efficienza, il 19 ottobre 2021 la Corte di cassazione e il Ministero dell'Economia e delle finanze hanno firmato un accordo⁶⁶ che consente ai giudici della Corte suprema di cassazione di accedere al sistema informatico della giustizia tributaria di primo e secondo grado⁶⁷.

⁵⁷ In alcuni casi è possibile utilizzare la tecnologia della comunicazione a distanza per l'interpretazione e per l'audizione di esperti, testi e parti. Quadro di valutazione UE della giustizia 2022, grafico 42.

⁵⁸ Quadro di valutazione UE della giustizia 2022, grafico 44. Si veda anche la relazione 2022 del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, che rileva l'esistenza di un progetto di cooperazione per la gestione elettronica dei flussi di dati tra la giustizia amministrativa (Consiglio di Stato e giudici amministrativi di primo grado) e la Corte suprema di cassazione sulle questioni di competenza di interesse comune.

⁵⁹ Quadro di valutazione UE della giustizia 2022, grafico 46.

⁶⁰ Relazione del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, 2022: nell'ottobre 2021 è stata impartita una formazione specifica ai presidenti dei collegi, poi estesa a tutti i giudici nel dicembre 2021.

⁶¹ Relazione 2022 del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, pag. 109, accordo tra la Corte suprema di cassazione e l'Istituto universitario di studi superiori di Pavia.

⁶² Relazione del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, 2022, pag. 110.

⁶³ Nel contesto del PNRR, la riforma mira a ridurre le cause in entrata alla Corte di cassazione e a istituire un sistema più efficace in materia di diritto tributario, previsto entro la fine del 2022.

⁶⁴ Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 6.

⁶⁵ Contributo scritto del Ministero della giustizia (contributo dell'Ufficio legislativo) ricevuto in occasione della visita in Italia.

⁶⁶ Relazione del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, 2022, pag. 99.

⁶⁷ L'archiviazione telematica della giurisprudenza della Corte suprema di cassazione in questo sistema dovrebbe garantire una sensibilizzazione sulle principali tendenze interpretative nei procedimenti tributari, contribuendo così a ridurre i contenziosi.

Le norme per migliorare la qualità delle decisioni giudiziarie sono state inserite nella legge delega per l'efficienza del processo civile. La legge 26 novembre 2021, n. 206, ha introdotto norme di chiarezza e sinteticità per le decisioni giudiziarie e gli atti processuali degli avvocati⁶⁸. I portatori di interessi hanno sottolineato che il deposito telematico in un formato strutturato faciliterebbe la registrazione e l'esame dell'atto e consentirebbe pertanto decisioni chiare e sintetiche, con contestuale conseguimento di guadagni di efficienza⁶⁹.

Un'ulteriore regione è stata inclusa nel progetto degli uffici di prossimità per migliorare l'accesso alla giustizia. Tre regioni su quattro sono ora autorizzate a istituire uffici di prossimità per facilitare l'accesso alla giustizia, in particolare per i gruppi vulnerabili⁷⁰. Tali uffici daranno informazioni sulla tutela giuridica e l'accesso alla giustizia nei procedimenti in cui non è necessaria l'assistenza di un avvocato, agevoleranno il deposito telematico, forniranno copie degli atti giudiziari mediante procedure semplificate e agevoleranno i contatti con la magistratura in alcuni contesti⁷¹.

Le nuove disposizioni in materia di giustizia penale mirano a migliorare l'efficienza e necessitano di un attento monitoraggio per garantire il mantenimento dell'efficacia del sistema giudiziario. La riforma per l'efficienza del processo penale⁷² comprende anche alcune disposizioni applicabili ai reati commessi dopo il 1° gennaio 2020, con la fissazione di termini massimi per la conclusione dei procedimenti dinanzi alla Corte d'appello e alla Corte suprema di cassazione, pena l'improcedibilità⁷³. Per problemi di efficienza soprattutto a livello delle Corti d'appello, le nuove misure rischiano di incidere negativamente sui processi penali e in particolare su quelli in corso, che potrebbero essere automaticamente resi improcedibili. Sebbene siano previste eccezioni⁷⁴ e siano in vigore norme temporanee⁷⁵, l'efficacia del sistema giudiziario penale richiede un attento monitoraggio a livello nazionale per garantire un giusto equilibrio tra l'introduzione delle nuove disposizioni e i diritti di difesa, i diritti delle vittime e l'interesse pubblico all'efficienza del procedimento penale⁷⁶.

⁶⁸ Articolo 1, comma 17, della legge 26 novembre 2021, n. 206. Si veda anche il contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, pag. 7. Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 7.

⁶⁹ Contributo scritto della Corte di cassazione ricevuto in occasione della visita in Italia.

⁷⁰ Relazioni sullo Stato di diritto 2020 e 2021 - Capitoli sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 7.

⁷¹ Contributo scritto dal Ministero della giustizia ricevuto in occasione della visita in Italia, pag. 1. Gli uffici di prossimità mirano, ad esempio, a organizzare udienze a distanza tra persone vulnerabili e giudici tutelari.

⁷² La legge 27 settembre 2021, n. 134, ha introdotto l'articolo 344 *bis* del Codice di procedura penale con effetto dal 19 ottobre 2021.

⁷³ Questo varrà anche prima della scadenza del termine di prescrizione. Cfr. la legge 27 settembre 2021, n. 134, art. 161 *bis* del Codice penale: il corso della prescrizione cessa con la sentenza di primo grado.

⁷⁴ Legge 27 settembre 2021, n. 134: nei procedimenti più complessi, per tutti i reati il giudice può prorogare la durata oltre il termine prefissato (nello specifico, di un anno nel giudizio di appello e di sei mesi in quello di cassazione, per un massimo complessivo di tre anni nel giudizio di appello e di un anno e mezzo nel giudizio di cassazione); per i reati di terrorismo, di stampo mafioso, di scambio elettorale politico mafioso, di violenza sessuale e di traffico di stupefacenti le proroghe non sono soggette a limiti temporali; per i reati con l'aggravante del metodo mafioso, la proroga è di un massimo di cinque anni nel giudizio d'appello e di due anni e sei mesi in quello di cassazione). Inoltre, tali disposizioni sui termini non si applicano per i delitti puniti con l'ergastolo (articolo 344 *bis*, comma 9 del Codice di procedura penale) e quando è l'imputato a chiedere la prosecuzione del processo (articolo 344 *bis*, comma 7 Cpp).

⁷⁵ Legge 27 settembre 2021, n. 134: tre anni nel giudizio d'appello e un anno e mezzo nel giudizio di cassazione, per tre anni a partire dall'entrata in vigore della riforma.

⁷⁶ Cfr. il parere del CSM del 29 luglio 2021 sugli emendamenti del governo del 14 luglio 2021.

Per questi motivi, un comitato tecnico-scientifico istituito presso il Ministero della Giustizia è stato incaricato di monitorare la transizione graduale verso il nuovo regime⁷⁷.

Efficienza

La durata dei procedimenti rimane un grave problema. Nel 2020 i tempi di esaurimento dei procedimenti⁷⁸ hanno registrato un aumento in tutti i gradi di giudizio sia per i contenziosi civili e commerciali⁷⁹, sia per i procedimenti penali⁸⁰. Il rallentamento temporaneo dell'attività giudiziaria dovuto alle severe misure restrittive adottate per affrontare la pandemia di COVID-19 nel 2020 ha avuto un impatto sia sulle cause in entrata sia sui procedimenti esauriti, incidendo significativamente sui tempi di esaurimento⁸¹. Di conseguenza, i dati provvisori sui tempi di esaurimento per il 2021 rivelano un netto peggioramento rispetto ai valori pre-pandemia⁸². Presso la Corte suprema di cassazione si registra invece uno sviluppo positivo: continuano a diminuire le cause in entrata e ad aumentare i procedimenti esauriti⁸³. Tuttavia, nel 2021 più della metà dei procedimenti nel campo della protezione internazionale sono stati dichiarati inammissibili⁸⁴ e i procedimenti tributari hanno registrato tassi elevati di annullamento⁸⁵. I tribunali amministrativi hanno

⁷⁷ Cfr. il decreto del Ministero della Giustizia del 28 dicembre 2021, che attua l'articolo 16, comma 2, della legge 27 settembre 2021, n. 134. Si veda anche, per la Corte suprema di cassazione, la relazione 2022 del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, pag. 102.

⁷⁸ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, nota 56. Il tempo di esaurimento è quello teoricamente necessario per risolvere un procedimento pendente in tribunale e si ottiene dividendo il numero di procedimenti pendenti alla fine del periodo di riferimento per il numero di procedimenti completati entro lo stesso periodo moltiplicato per 365.

⁷⁹ Quadro di valutazione UE della giustizia 2022, grafico 8. Si veda anche lo studio del CEPEJ (2021) sul funzionamento del sistema giudiziario negli Stati membri dell'UE: nel 2020, i contenziosi civili e commerciali sono durati in media 674 giorni in primo grado, 1 026 giorni in secondo grado e 1 526 giorni in ultimo grado (per raffronto, lo studio CEPEJ del 2020 rilevava, per il 2019, una durata media dei contenziosi civili e commerciali di 532 giorni in primo grado, 791 giorni in secondo grado e 1 302 giorni in ultimo grado).

⁸⁰ Studio CEPEJ (2021) sul funzionamento del sistema giudiziario negli Stati membri dell'UE: nel 2020 la durata media dei procedimenti penali è stata di 498 giorni in primo grado, 1 167 giorni in secondo grado e 237 giorni in ultimo grado.

⁸¹ Studio CEPEJ (2021) sul funzionamento del sistema giudiziario negli Stati membri dell'UE, scheda di paese per l'Italia. Si veda anche il Quadro di valutazione UE della giustizia 2022, grafico 8.

⁸² Contributo scritto del Ministero della Giustizia (direzione generale di statistica) in occasione della visita in Italia: nel 2021 i contenziosi civili e commerciali sono durati in media 567 giorni in primo grado, 663 giorni in secondo grado e 1 002 giorni in ultimo grado; nel 2021 i procedimenti penali sono durati in media 423 giorni in primo grado, 909 giorni in secondo grado e 184 giorni in ultimo grado.

⁸³ Contributo scritto della Corte suprema di cassazione nel contesto della visita in Italia: cause in entrata da 36 881 nel 2018 a 31 544 nel 2021; procedimenti esauriti da 32 441 nel 2018 a 40 757 nel 2021. CEPEJ (2021) studio sul funzionamento del sistema giudiziario negli Stati membri dell'UE: nel 2020 il tasso di ricambio dei contenziosi civili presso la Corte suprema di cassazione è passato dal 4 % all'89 %, mentre per i procedimenti penali il tasso di ricambio era del 98 %, sempre nel 2020.

⁸⁴ Relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione 2022, sintesi, pag. 10: procedimenti relativi alla protezione internazionale sono stati attribuiti per legge alla Corte suprema di cassazione e, per mancanza di un grado di appello, portano questioni di merito al livello di tale Corte, la quale tuttavia non ne ha la competenza perché si occupa esclusivamente di questioni di legittimità. Di conseguenza, pervengono domande alla Corte di Cassazione, che spesso beneficiano del patrocinio a spese dello Stato.

⁸⁵ Relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione, sintesi, pag. 11: più della metà dei procedimenti esauriti dalla sezione tributaria della Corte suprema di cassazione sono annullamenti di sentenze di grado inferiore. Se ne deduce che la qualità delle sentenze di grado inferiore non è elevata. (5 713 procedimenti annullati e 4 271 respinti).

continuato a ridurre i tempi di esaurimento in tutti i gradi di giudizio⁸⁶, con risultati positivi costanti in alcuni settori come gli appalti pubblici⁸⁷ e le questioni elettorali⁸⁸. L'Italia rimane soggetta alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per la durata dei procedimenti amministrativi⁸⁹ e di quelli penali⁹⁰.

È stata adottata una riforma complessiva del processo civile, attesa da tempo, per affrontare i problemi di efficienza. Nel contesto del PNRR, l'Italia si è impegnata a ridurre del 40 % i tempi di esaurimento nei tre gradi di giudizio civile entro la fine del 2026⁹¹. Il 26 novembre 2021 il Parlamento ha adottato una legge delega⁹² per l'efficienza del processo civile e la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, unitamente a disposizioni direttamente applicabili in materia di diritto di famiglia, esecuzione forzata e diritto di cittadinanza. La nuova legge sancisce il principio della riduzione della durata dei procedimenti civili. Si prevede di ridurre il numero di cause in entrata nei tribunali grazie a un maggiore ricorso alla risoluzione alternativa delle controversie, in particolare rafforzando la mediazione⁹³ e l'arbitrato⁹⁴, introducendo incentivi fiscali e il patrocinio a spese dello Stato per queste procedure e rivedendo l'attuale sistema di quantificazione e recuperabilità delle spese legali in modo da scoraggiare i contenziosi futili⁹⁵. È prevista una semplificazione del processo introducendo la possibilità di dichiarare un ricorso manifestamente infondato⁹⁶, ampliando i casi in cui un giudice monocratico è competente a pronunciarsi e garantendo l'attuazione di tempistiche vincolanti per i procedimenti, in particolare in primo grado. Presso la Corte suprema di cassazione si sopprimerà la sezione filtro e si introdurranno un procedimento accelerato⁹⁷ e una procedura

⁸⁶ Studio CEPEJ (2021) sul funzionamento del sistema giudiziario negli Stati membri dell'UE: nel 2020 la durata media dei procedimenti amministrativi è stata di 862 giorni in primo grado e 667 giorni in secondo grado. Nel 2021 i tribunali amministrativi hanno ulteriormente ridotto i tempi di esaurimento (756 giorni in primo grado e 658 giorni in secondo grado). Si veda anche il contributo scritto del Consiglio di Stato nel contesto della visita in Italia: lo strumento del rito abbreviato consente ai giudici di aggiudicare il procedimento in seguito a una richiesta di misura urgente (art. 120, comma 6, del Codice del processo amministrativo).

⁸⁷ Contributo scritto del Consiglio di Stato nel contesto della visita in Italia: nel 2020 in media 205 giorni in primo grado (nel 2021, 174 giorni) e 253 giorni in secondo grado (nel 2021, 276 giorni).

⁸⁸ Contributo scritto del Consiglio di Stato nel contesto della visita in Italia: nel 2020 in media 170 giorni in primo grado e 49 giorni in secondo grado.

⁸⁹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 settembre 1997, *Abenavoli contro Italia*, 24487/94.

⁹⁰ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 12 maggio 1999, *Ledonne contro Italia*, 35742/97.

⁹¹ PNRR, M1C1-45 riguardante i contenziosi civili e commerciali rispetto al 2019.

⁹² Legge 26 novembre 2021, n. 206, entrata in vigore il 24 dicembre 2021. Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 8-9.

⁹³ Maggiori incentivi economici e fiscali e ampliamento degli accordi stragiudiziali obbligatori in conformità del diritto dell'UE (cfr. relazione sullo Stato di diritto 2021, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 8 e nota 77, e contributo scritto del Ministero della Giustizia nel contesto della visita in Italia, pagg. 12 e 13).

⁹⁴ Maggiori garanzie di indipendenza e imparzialità per gli arbitri mediante un obbligo di divulgazione e l'introduzione della possibilità di adottare misure provvisorie (contributo scritto del Ministero della Giustizia nel contesto della visita in Italia, pag. 5).

⁹⁵ Legge 26 novembre 2021, n. 206, articolo 1, commi 5, 7, 8 e 17, con l'obiettivo di ridurre i contenziosi futili.

⁹⁶ Quando l'impugnazione non ha una ragionevole probabilità di essere accolta (legge 26 novembre 2021, n. 206, articolo 1, comma 8).

⁹⁷ La normativa di attuazione può tener conto del fatto che il giudice monocratico che propone il procedimento accelerato potrebbe abbreviare il rito eliminando l'udienza (contributo scritto della Corte di cassazione nel contesto della visita in Italia).

di rinvio pregiudiziale⁹⁸. La riforma mira ad armonizzare le prestazioni in tutti i tribunali attraverso un sistema di monitoraggio e incentivi per conseguire prestazioni standardizzate. Insieme con l'assunzione del personale (Ufficio per il processo) e l'aumento della digitalizzazione, la legislazione di attuazione, prevista per fine 2022, sarà importante per il conseguimento degli obiettivi definitivi del PNRR⁹⁹. Il 14 gennaio 2022 il Ministero della Giustizia ha istituito sette gruppi di lavoro per elaborare la normativa di attuazione entro il 15 maggio 2022¹⁰⁰.

È stata adottata una riforma complessiva del processo penale, attesa da tempo, per affrontare i problemi di efficienza. Nel contesto del PNRR, l'Italia si è impegnata a ridurre del 25 % i tempi di esaurimento nei tre gradi di giudizio penale entro la fine del 2026¹⁰¹. Il 27 settembre 2021 il Parlamento ha adottato una legge delega¹⁰² per l'efficienza del processo penale e in materia di giustizia riparativa, con disposizioni direttamente applicabili per la celere definizione dei procedimenti penali. La nuova legge mira a ridurre la durata dei procedimenti penali, anche ampliando l'applicazione di procedure semplificate¹⁰³ e l'impiego della tecnologia digitale¹⁰⁴ e definendo i termini temporali per le indagini preliminari¹⁰⁵. Dà inoltre al giudice un maggior margine di intervento nella fase delle indagini preliminari, riducendo il numero di procedimenti che giungono alla fase processuale¹⁰⁶, introducendo un accesso selettivo in appello¹⁰⁷ e nuovi criteri¹⁰⁸ per consentire di chiudere un procedimento prima del processo. La riforma mira ad armonizzare le prestazioni in tutti i tribunali attraverso un sistema di monitoraggio e incentivi per conseguire prestazioni standardizzate¹⁰⁹. Insieme con l'assunzione del personale (Ufficio per il processo) e l'aumento della digitalizzazione, la legislazione di attuazione, prevista per fine 2022, sarà importante per il

⁹⁸ La procedura di rinvio pregiudiziale mira a fornire ai tribunali di grado inferiore criteri interpretativi chiari per ridurre potenziali controversie future rendendone l'esito più prevedibile (contributo scritto del Ministero della Giustizia nel contesto della visita in Italia, pag. 8).

⁹⁹ Relazione del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione 2022, sintesi, pag. 7.

¹⁰⁰ Decreto del Ministero della Giustizia del 14 gennaio 2022.

¹⁰¹ PNRR, M1C1-46 riguardante i procedimenti penali rispetto al 2019.

¹⁰² Legge 27 settembre 2021, n. 134, entrata in vigore il 19 ottobre 2021. La normativa di attuazione è dovuta entro il 19 ottobre 2022. Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 10.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ La legge 27 settembre 2021, n. 134, articolo 1, commi 5 e 8, istituisce l'impiego generalizzato della notificazione telematica, con l'obiettivo di accelerare i lavori, e la possibilità di tenere udienze a distanza con l'accordo delle parti.

¹⁰⁵ Contributo scritto del Ministero della giustizia ricevuto in occasione della visita in Italia, pagg. 13-14.

¹⁰⁶ Ampliando i casi in cui è la vittima a decidere di avviare un procedimento penale; ampliando la possibilità di considerare la particolare tenuità del fatto per evitare l'inizio del procedimento; estendendo la possibilità di estinguere determinati tipi di reato mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie (contributo scritto del Ministero della Giustizia nel contesto della visita in Italia; sito web della Camera dei deputati, studio sul contenuto della riforma approvata dal Parlamento).

¹⁰⁷ Contributo scritto del Ministero della giustizia ricevuto in occasione della visita in Italia, pag. 15.

¹⁰⁸ La legge 27 settembre 2021, n. 134, articolo 1, commi 9 e 12, introduce un nuovo criterio di decisione: in assenza di "ragionevole previsione di condanna" è possibile archiviare il procedimento in fase di indagine preliminare o di udienza preliminare prima del processo (precedentemente, il criterio per l'inizio della fase processuale era l'esistenza di elementi che consentissero di procedere, senza alcun riferimento alla previsione di condanna).

¹⁰⁹ Le formazioni dirigenziali per la magistratura fanno parte del protocollo d'intesa firmato il 22 dicembre 2021 dal Ministero della Giustizia, dal CSM e dalla Scuola superiore della magistratura (si tratta di corsi di formazione per magistrati in posizioni direttive volti a rafforzare le competenze direttive e digitali dei dirigenti e dei vicari degli uffici giudiziari).

conseguimento degli obiettivi definitivi del PNRR¹¹⁰. Il 28 ottobre 2021 il Ministero della Giustizia ha istituito cinque gruppi di lavoro per elaborare la normativa di attuazione entro il 30 aprile 2022 ed entro il 15 maggio 2022 per la giustizia riparativa¹¹¹. Il 14 aprile 2022 il Ministero della Giustizia ha istituito un ulteriore gruppo di lavoro per elaborare entro il 20 giugno 2022 la normativa di attuazione per il processo penale telematico e per l'Ufficio per il processo¹¹².

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 alla Corte dei conti¹¹³ per prevenire e combattere la corruzione nel processo di assegnazione ed esecuzione delle risorse ricevute nell'ambito del PNRR.

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 2021 di Transparency International l'Italia ha ricevuto un punteggio di 56/100 e si è classificata al 13° posto nell'Unione europea e al 42° posto a livello mondiale¹¹⁴. Questa percezione è aumentata significativamente negli ultimi cinque anni¹¹⁵. L'indagine speciale Eurobarometro 2022 sulla corruzione mostra che l'89 % degli intervistati ritiene che la corruzione sia diffusa nel suo paese (media UE: 68 %) e il 32 % degli intervistati ritiene di subirne personalmente gli effetti nel quotidiano (media UE: 24 %)¹¹⁶. Per quanto riguarda le imprese, il 91 % delle aziende reputa che la corruzione sia diffusa (media UE: 63 %) e il 41 % ritiene che sia un problema nel mondo degli affari (media UE: 34 %)¹¹⁷. Inoltre, il 39 % dei rispondenti ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficientemente dissuasiva

¹¹⁰ Relazione del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione 2022, sintesi, pag. 7.

¹¹¹ Decreto del Ministero della Giustizia del 28 ottobre 2021. Contributo scritto del Ministero della Giustizia (Ufficio legislativo) ricevuto in occasione della visita in Italia, pag. 13. Il Ministero della Giustizia ha comunicato che i gruppi di lavoro non sono stati prorogati, ma a tutt'oggi non è stato reso pubblico alcun disegno di legge.

¹¹² Decreto del Ministero della Giustizia del 14 aprile 2022. Il Ministero della Giustizia ha comunicato che i gruppi di lavoro non sono stati prorogati, ma a tutt'oggi non è stato reso pubblico alcun disegno di legge.

¹¹³ Articolo 46 della legge 23 dicembre 2021, n. 238.

¹¹⁴ Transparency International (2022), Indice sulla percezione della corruzione 2021. 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).

¹¹⁵ Da 50 nel 2017 il punteggio è passato a 56 nel 2021. Quando negli ultimi cinque anni il punteggio è variato di oltre cinque punti si considera che aumenta/diminuisce significativamente; migliora/peggiora quando la variazione è tra 4 e 5 punti ed è ritenuto relativamente stabile con variazione da 1 a 3 punti.

¹¹⁶ Indagine speciale Eurobarometro 523 sulla corruzione (2022). I dati Eurobarometro sulla percezione e l'esperienza dei cittadini in materia di corruzione sono aggiornati ogni due anni. La serie di dati precedente è l'indagine speciale Eurobarometro 502 (2020).

¹¹⁷ Flash Eurobarometro 507 "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE" (2022). I dati Eurobarometro sugli atteggiamenti delle aziende in materia di corruzione sono aggiornati ogni due anni. La serie di dati precedente è il Flash Eurobarometro 482 (2019).

dalle pratiche di corruzione (media UE: 34 %) ¹¹⁸, mentre secondo il 29 % delle imprese le persone e le aziende che corrompono un funzionario di alto grado ricevono una punizione adeguata (media UE: 29 %) ¹¹⁹.

Un nuovo piano nazionale anticorruzione (2022-2024) è previsto entro la fine dell'estate.

Il nuovo piano nazionale anticorruzione, basato sul principale testo di legge in questa materia ¹²⁰, è la strategia globale dell'Italia per la prevenzione della corruzione. L'ultimazione del nuovo piano ¹²¹ è stata deliberatamente rinviata al 2022 per allinearla al nuovo decreto ¹²² che istituisce un "piano integrato" per coordinare le misure di prevenzione anticorruzione in linea con il PNRR italiano. Il nuovo piano definisce i principali obiettivi strategici per un periodo di tre anni, da aggiornare ogni anno ¹²³. Il nuovo piano si concentra principalmente sull'utilizzo dei fondi connessi al PNRR, con particolare riguardo agli appalti pubblici e alle misure anticorruzione ¹²⁴. Fornisce inoltre un sostegno complessivo alla pubblica amministrazione nell'elaborazione e nell'attuazione di piani d'azione triennali specifici per ente ¹²⁵. Secondo una valutazione del 2021 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nel 2019 l'attuazione dei piani specifici delle pubbliche amministrazioni è stata soddisfacente ¹²⁶.

¹¹⁸ Indagine speciale Eurobarometro 523 sulla corruzione (2022).

¹¹⁹ Flash Eurobarometro 507 "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE" (2022).

¹²⁰ 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.

¹²¹ Il Piano nazionale anticorruzione è stato istituito come principale normativa anticorruzione con legge 6 novembre 2012, n. 190, sulla prevenzione e repressione della corruzione nella pubblica amministrazione (Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale, n. 265 del 13 novembre 2012). L'ultimo piano ha riguardato il periodo 2019-2021 (Autorità Nazionale Anticorruzione, Piano nazionale anticorruzione, Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019).

¹²² Il governo ha adottato il decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il quale ha introdotto un "Piano integrato di attività e organizzazione" volto a coordinare le misure preventive relative alle prestazioni e agli esiti con l'obiettivo generale di semplificazione e digitalizzazione.

¹²³ Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 10.

¹²⁴ Informazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ricevuta in occasione della visita in Italia.

¹²⁵ Ogni ministero e ogni 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 e a specificare il ruolo degli enti pubblici nella valutazione e nella gestione dei rischi di corruzione, migliorando la trasparenza e sostenendo gli autori di segnalazioni di illeciti, e nel monitoraggio dei processi di privatizzazione. Stabilisce altresì le norme per l'elaborazione dei piani triennali anticorruzione nei settori più esposti a tale fenomeno, come la sanità. In questo contesto, si veda il piano triennale del Ministero dell'Interno 2021-2023, a titolo esemplificativo: contributo scritto del Ministero dell'Interno ricevuto in occasione della visita in Italia.

¹²⁶ Secondo le informazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ricevute nel contesto della visita in Italia, dall'analisi è emerso che la maggior parte delle amministrazioni pubbliche opera in linea con gli indicatori dell'Autorità in materia di mappatura della corruzione, processi anticorruzione, analisi del rischio di corruzione, fornitura di formazione e raccomandazioni anticorruzione. Sono state individuate alcune vulnerabilità, tra cui il monitoraggio locale dell'attuazione dei piani anticorruzione specifici degli enti e riguardo ai piccoli enti pubblici. L'Autorità Nazionale Anticorruzione sta elaborando nuovi indicatori sulle misure di semplificazione specificamente per le piccole amministrazioni pubbliche.

L'Italia è impegnata a monitorare in modo proattivo l'impatto della riforma della giustizia penale per quanto riguarda i casi di corruzione conclusi in appello senza sentenza. La riforma della giustizia penale è stata adottata nel settembre 2021¹²⁷ e mira a ridurre i tempi di esaurimento eccessivi, di cui si ritiene, tra l'altro, che abbiano ostacolato gli sforzi dell'Italia per perseguire e giudicare efficacemente i casi di corruzione, compromettendo il diritto a un processo rapido e a una buona amministrazione¹²⁸. La coalizione di governo ha trovato un compromesso sospendendo i termini temporali per il primo grado di giudizio, anche per i procedimenti in materia di corruzione, e mantenendoli invece per i ricorsi. In grado di appello, i procedimenti per corruzione sono tra quelli che si chiuderebbero automaticamente dopo un periodo di due anni¹²⁹, a meno che il giudice non richieda una proroga. L'efficacia della riforma richiederà pertanto un attento monitoraggio in funzione della lotta contro la corruzione, in particolare nei giudizi in appello. L'Italia si è impegnata a effettuare questo controllo a partire dall'entrata in vigore della legge¹³⁰. Il referendum tenutosi il 12 giugno 2022 sull'abolizione della "legge Severino", che vieta alle persone condannate per reati gravi, compresa la corruzione, di candidarsi alle elezioni europee, politiche e amministrative per un periodo di sei anni, ha avuto esito negativo¹³¹.

La cooperazione tra le istituzioni impegnate nella lotta contro la corruzione continua a funzionare bene¹³², ma permangono punti critici di vulnerabilità nella gestione dei fondi pubblici e riguardo alla capacità di perseguire efficacemente la corruzione estera¹³³. Nel complesso, il coordinamento e la cooperazione tra le procure, la Guardia di Finanza, l'Unità di informazione finanziaria, la Procura della Corte dei conti, la Direzione nazionale antimafia e l'Autorità Anticorruzione rimangono efficaci, anche per i casi di corruzione ad alto livello, con scambi di informazioni sempre più efficienti¹³⁴. In pratica, gli investigatori continuano ad affrontare criticità, in particolare per quanto riguarda il livello di interconnessione dei registri delle varie entità in possesso di informazioni finanziarie rilevanti per la lotta contro la corruzione¹³⁵. Gli investigatori ritengono che un'ulteriore digitalizzazione e l'impiego dell'intelligenza artificiale potrebbero contribuire a migliorare e accelerare l'identificazione degli indagati e la raccolta di prove, anche nei casi di corruzione ad alto livello¹³⁶. I settori in cui si verifica la maggior parte dei casi di corruzione rimangono la pubblica amministrazione e gli appalti pubblici, con crescenti vulnerabilità nei settori delle energie rinnovabili e

¹²⁷ La riforma della giustizia risponde alle raccomandazioni formulate nell'ambito del semestre europeo; cfr. 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.

¹²⁸ Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 11-12.

¹²⁹ Contando il tempo necessario per eliminare l'arretrato giudiziario connesso alla COVID-19, la riforma entrerà pienamente in vigore nel 2025.

¹³⁰ Semestre europeo, relazione per paese 2022 sull'Italia. Si veda in questo contesto anche la sezione I.

¹³¹ Il referendum non ha raggiunto il quorum necessario ed è stato quindi invalidato. I risultati dei referendum del 2022 sono disponibili sul sito web del Ministero dell'Interno (12 giugno 2022). La Corte costituzionale aveva ammesso cinque referendum sulla giustizia con decisioni nn. 56-60 del 16 febbraio 2022.

¹³² Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 11.

¹³³ Informazione della Procura generale della Cassazione ricevuta in occasione della visita in Italia.

¹³⁴ Informazioni di Procura della Corte dei Conti / Guardia di Finanza / Direzione nazionale antimafia / Autorità Anticorruzione ricevute in occasione della visita in Italia. Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2021, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 11, la cooperazione con le Agenzie delle dogane e dei monopoli è ritenuta utile per portare alla luce la corruzione nel più ampio contesto dell'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia e nella pubblica amministrazione.

¹³⁵ Informazione della Guardia di Finanza / Direzione nazionale antimafia ricevuta in occasione della visita in Italia.

¹³⁶ Contributo scritto della Guardia di Finanza ricevuto in occasione della visita in Italia, pag. 1.

dell'edilizia¹³⁷. Nonostante importanti sviluppi legislativi¹³⁸, la scarsità di risorse, l'esperienza limitata e l'insufficienza delle competenze giuridiche continuano a penalizzare la capacità delle autorità di contrasto di efficace perseguimento ed esercizio dell'azione penale riguardo alla corruzione estera¹³⁹. Nel suo ruolo di grande esportatrice, l'Italia era passata da un livello di contrasto attivo a un contrasto moderato della corruzione estera¹⁴⁰, benché l'attenzione nei riguardi di questo tipo di reato sia significativamente aumentata rispetto a dieci anni fa¹⁴¹.

Sussistono preoccupazioni in merito alla proposta legislativa sui conflitti di interesse per i titolari di cariche politiche, compresi i parlamentari, pendente in Parlamento ormai da anni. Il disegno di legge¹⁴² comprende una definizione di conflitto di interessi e introduce misure di integrità più rigorose per i titolari di cariche di governo nazionali, regionali e locali¹⁴³. Finché la nuova legge non sarà adottata ed entrerà in vigore, la legislazione sui conflitti di interesse rimarrà frammentaria¹⁴⁴. Non è stato adottato un codice di condotta deontologico¹⁴⁵. Analogamente, 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 trasparente¹⁴⁶.

¹³⁷ Informazioni di Procura della Corte dei Conti / Guardia di Finanza / Direzione nazionale antimafia / Autorità Anticorruzione ricevute in occasione della visita in Italia. Si veda anche il contributo scritto della Corte dei Conti ricevuto in occasione della visita in Italia, pag. 2.

¹³⁸ Nel 2019 una nuova normativa ha esteso i periodi di prescrizione e inasprito le sanzioni per corruzione. Si veda anche OCSE, Dichiarazione del Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione in merito all'attuazione, da parte dell'Italia, della Convenzione sulla lotta alla corruzione (2017).

¹³⁹ Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 10-11.

¹⁴⁰ L'Italia ha aperto 23 indagini, avviato nove casi e concluso con sanzioni quattro casi di corruzione estera. Transparency International (2020), *Exporting Corruption*, pag. 73. Per i dati del periodo 1999-2020: OCSE, *2020 Enforcement of the Anti-Bribery Convention, Investigations, proceedings, and sanctions* (2021), pag. 3.

¹⁴¹ Informazione della Procura generale della Cassazione ricevuta in occasione della visita in Italia; Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 11.

¹⁴² Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 12-13; Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12. La proposta di legge n. 1461, Macina e altri, sui conflitti di interesse (2018), assegnata in commissione nel maggio 2019, modificherebbe e sostituirebbe quasi interamente le disposizioni della legge 20 luglio 2004, n. 215, sui conflitti di interesse. Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 30. È stata approvata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati nell'ottobre 2020. L'entrata in vigore era prevista per il 1° luglio 2021.

¹⁴³ La proposta prevede ulteriori casi di ineleggibilità alle cariche di deputato, senatore e consigliere regionale. Contiene nuove norme sull'ineleggibilità dei magistrati e disposizioni sul regime normativo da applicare ai magistrati candidati alle elezioni (si veda anche la sezione I). Delega il Governo a definire una disciplina più rigorosa per i conflitti di interesse nella pubblica amministrazione, affidando all'Autorità Anticorruzione specifici poteri di intervento e di imposizione di sanzioni, e prevedendo maggiori forme di trasparenza rispetto all'attuale quadro normativo. La proposta amplia le disposizioni sull'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi (attualmente regolamentate dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39), e limita la possibilità di accumulare ruoli negli organi amministrativi e di controllo nelle imprese soggette a controllo pubblico e l'estensione dell'ambito di applicazione soggettivo delle norme sui conflitti di interessi. Cfr. GRECO (2019), Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione di conformità, punti 15-19.

¹⁴⁴ Relazione sullo Stato di diritto 2020, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12, e relazione sullo Stato di diritto 2021, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 12-13.

¹⁴⁵ GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità, punti 10-11, che raccomanda anche di sviluppare ulteriormente la gamma delle sanzioni non penali per le condotte moralmente discutibili.

¹⁴⁶ 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 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12, e la relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 12-13. Questo nonostante l'impegno dell'Italia a favore dei dati aperti nel contesto del G20; cfr. anche i principi del

La Camera dei deputati ha approvato una nuova legge sul lobbying. Nel gennaio 2022 la Camera dei deputati ha approvato una delle proposte di legge sulle attività di lobbying che erano state presentate nel 2018 e nel 2019¹⁴⁷, relativa all'istituzione di un registro elettronico obbligatorio dei rappresentanti di interessi. Ha destato preoccupazione l'ambito ridotto di applicazione proposto, che esonera le associazioni di categoria, i sindacati e le confessioni religiose dall'obbligo di registrazione, nonostante abbiano un ruolo rilevante di rappresentanza di interessi nel processo decisionale¹⁴⁸. Inoltre, il periodo di incompatibilità di un anno per chi ha avuto incarichi di governo a livello nazionale e regionale, in seguito alla cessazione di tale attività, volto a prevenire il fenomeno delle "porte girevoli"¹⁴⁹, non si estende agli ex parlamentari¹⁵⁰. L'introduzione di un'"impronta legislativa" aumenterebbe la trasparenza rendendo visibile chi cerca di influenzare determinati atti legislativi. L'approvazione del disegno di legge in Senato è prevista per l'inizio del 2023. Finché non sarà istituito un registro delle lobby operativo, compresa un'impronta legislativa, la regolamentazione delle attività di lobbying nei confronti del governo rimarrà frammentaria¹⁵¹.

I rischi di corruzione insiti nel finanziamento dei partiti politici attirano l'attenzione dell'opinione pubblica. Il 2022 ha visto lo svolgersi di diversi casi di corruzione, in fase di indagine, azione penale e giudizio, per violazione della legge sui finanziamenti pubblici dei partiti politici¹⁵², che hanno coinvolto anche figure politiche di alto livello¹⁵³. In tale contesto, 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 monitorare¹⁵⁴. L'Italia vieta i finanziamenti pubblici

G20 sui dati aperti nel contesto della lotta alla corruzione (2015), Transparency International, *Connecting the dots: Building the case for open data to fight corruption*.

¹⁴⁷ Camera dei deputati, atto n. 196-721-1827-A, proposta di legge n. 196, "Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi" (196), presentata da Fregolent il 23 marzo 2018, approvata il 12 gennaio 2022 dalla Camera dei deputati e attualmente pendente in Senato. Fra le altre proposte figurano quella di Madia, n. 721, "Norme sulla trasparenza delle relazioni tra i rappresentanti di interessi particolari e i membri del Governo e i dirigenti delle amministrazioni statali", e la proposta n. 1827 di Silvestri, "Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi".

¹⁴⁸ TheGoodLobby.it (2022), "Qui si fa la storia! Ok della Camera alla legge sul lobbying: ora il Senato deve migliorarla".

¹⁴⁹ La norma vale anche per gli esperti esterni che lavorano per le pubbliche amministrazioni per la durata del loro contratto.

¹⁵⁰ Secondo informazioni di TheGoodLobby ricevute nel contesto della visita in Italia, i progetti precedenti prevedevano un periodo di riflessione per tutti i decisori che passano agli affari pubblici, compresi attori pertinenti come gli ex presidenti delle commissioni parlamentari. Per ulteriori dettagli, si veda TheGoodLobby.it (2022), "Qui si fa la storia! Ok della Camera alla legge sul lobbying: ora il Senato deve migliorarla".

¹⁵¹ La decisione n. 208/2017 regola solo le attività della Camera dei deputati, non del Senato. Sul territorio nazionale la situazione rimane frammentaria, in mancanza di un registro nazionale per il Governo. Alcune regioni e comuni hanno fatto passi avanti e adottato normative in materia (Milano e Roma, ad es., pubblicano online, per alcune delle loro direzioni, gli incontri fra i portatori di interessi e i decisori pubblici), ma manca un approccio sistematico o standardizzato. GRECO (2019), Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione di conformità, punti 30-37.

¹⁵² Legge 9 gennaio 2019, n. 3.

¹⁵³ Cfr. ANSA (2022), Giulio Centemero ottiene la sospensione della pena di otto mesi per finanziamento illecito; Politico (2022), *Italy's Matteo Renzi charged with illegal party financing*.

¹⁵⁴ Come già riferito lo scorso anno, nella relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 14, questa prassi avrebbe richiamato l'attenzione degli inquirenti e dei pubblici ministeri già all'inizio del 2020. Le donazioni fatte ad associazioni terze hanno rappresentato quasi

diretti ai partiti, anche per le campagne elettorali¹⁵⁵. Di conseguenza, i partiti devono finanziarsi quasi esclusivamente con donazioni private di persone fisiche o giuridiche¹⁵⁶. Questo appare come uno dei motivi per cui i parlamentari fanno spesso affidamento su risorse proprie per finanziare le campagne elettorali, rendendosi più dipendenti dalle donazioni private e più vulnerabili a influenze indebite¹⁵⁷. Il massimale per le donazioni private dirette è relativamente alto, pari a 100 000 EUR all'anno¹⁵⁸. Le norme in vigore dal 2019 sulla trasparenza dei finanziamenti alle organizzazioni politiche obbligano i partiti a pubblicare i dati sulle donazioni¹⁵⁹. Quelle superiori ai 500 EUR, in denaro o in natura, devono essere pubblicate insieme all'identità del donatore entro un mese dalla data della percezione. L'inosservanza dell'obbligo di pubblicazione è passibile di una sanzione amministrativa pari a un importo da tre a cinque volte superiore al valore della donazione non annotata. Le donazioni estere sono vietate. Tuttavia, le informazioni accessibili al pubblico sono conservate in formati diversi e non sono strutturate in modo uniforme, limitando così le possibilità di un monitoraggio pubblico che possa incidere sulla responsabilità¹⁶⁰. Non esiste un registro centralizzato, unico e leggibile automaticamente, che contribuirebbe a rendere disponibili tali informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne in modo coerente, comprensibile e tempestivo¹⁶¹. Esistono anche preoccupazioni quanto alle capacità e alle risorse degli organi di verifica e di vigilanza¹⁶².

10 milioni di EUR, ossia il 37 % del volume totale dei finanziamenti politici nel 2019. Transparency International (2020), *Debugging Democracy, Open data for political integrity in Europe*, pagg. 4 e 19-20.

¹⁵⁵ La legge che abroga i finanziamenti pubblici è stata modificata a seguito dei referendum sul finanziamento dei partiti politici, nel 1993 e nel 1997. Nel 2014 è stata adottata una legislazione per eliminare gradualmente il finanziamento statale dei partiti politici (decreto legge n. 149/2013, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 13), con modifiche introdotte gradualmente tra il 2014 e il 2017.

¹⁵⁶ Il finanziamento pubblico diretto ai partiti politici è stato vietato a seguito di un referendum nel 1993 e delle successive misure adottate dal 1993 al 2013.

¹⁵⁷ I dati pubblicati dalla Camera dei deputati, che ha recensito le donazioni durante il periodo da febbraio a novembre 2019, indicano che il 72,7 % dei fondi destinati ai partiti italiani è provenuto da membri del Parlamento, il 22,9 % da persone fisiche e il 4,9 % da imprese private. Si veda anche Transparency International (2020), "Money and politics: what do the data tell us?".

¹⁵⁸ Per i contributi indiretti, la legge 21 febbraio 2014, n. 13, ha mantenuto la possibilità per le persone fisiche di trasferire ai partiti politici lo 0,2 % obbligatorio dell'imposta annuale sul reddito, dopo che il finanziamento dei partiti da parte dei contribuenti era stato introdotto per la prima volta nel 1997 (legge 2 gennaio 1997, n. 2).

¹⁵⁹ Legge 9 gennaio 2019, n. 3.

¹⁶⁰ Nel dicembre 2021 la testata L'Espresso ha pubblicato dati sulle donazioni ai partiti dall'agosto 2020 all'ottobre 2021, rilevando che i partiti politici avevano ricevuto 47 milioni di EUR da entità private e singoli donatori, fra cui 400 imprese e imprenditori del settore edile e sanitario e università private.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² Transparency International-Italia (2021), TheGoodLobby, "Lobby nera: Proposte su finanziamento alla politica". Le informazioni comunicate anche da Libera nel contesto della visita in Italia evidenziano che il controllo di fatto è esercitato principalmente dalla Procura, a causa delle limitate risorse di cui dispongono le commissioni di vigilanza. Gli organi di vigilanza comprendono: Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, Corte dei conti, Consiglio regionale di garanzia elettorale.

Gli emendamenti alla legge sugli autori di segnalazioni di illeciti non sono ancora stati adottati¹⁶³ ma erano già in fase legislativa finale all'epoca della relazione del 2021¹⁶⁴. Per via del tempo trascorso durante l'iter, è ora necessario adottare una nuova legge delega¹⁶⁵ per consentire al governo di rivedere ulteriormente la legge specifica sugli autori di segnalazioni di illeciti¹⁶⁶. La legge delega è già stata approvata dalla Camera dei deputati il 16 dicembre 2021 ed è in attesa dell'approvazione del Senato. Dopo l'entrata in vigore della legge il governo dispone di 3 mesi per attuare la delega e darvi seguito¹⁶⁷. Fino all'adozione di questi provvedimenti, la tutela degli autori di segnalazioni di illeciti nel settore privato rimarrà limitata, perché basata su programmi di conformità volontari non presenti in tutte le imprese¹⁶⁸. In pratica, l'Autorità Anticorruzione non ha il mandato né per ricevere segnalazioni provenienti dal settore privato, né per comminare sanzioni¹⁶⁹. L'estensione del campo d'applicazione a tutte le società con più di 50 dipendenti rappresenterà quindi un importante nuovo livello di tutela per gli autori di segnalazioni di illeciti nel settore privato¹⁷⁰.

I rischi di corruzione legati alla pandemia di COVID-19 rimangono elevati e la corruzione è sempre più utilizzata per infiltrazioni nell'economia legale italiana. Nel corso del 2021 l'aumento del rischio di corruzione durante la pandemia di COVID-19¹⁷¹ ha determinato un aumento di questo fenomeno e dei reati connessi¹⁷², con tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale, che rappresentano una delle

¹⁶³ Gli emendamenti sono stati approvati in seconda lettura il 31 marzo 2021 e trasmessi al Senato per l'approvazione definitiva. Derivano dal recepimento della direttiva dell'UE su questa materia. Il quadro legislativo italiano in materia di segnalazioni di illeciti comprende la legge 30 novembre 2017, n. 179, e il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

¹⁶⁴ Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12.

¹⁶⁵ È necessaria una legge delega / delega legislativa per dare mandato al governo per avviare l'attuazione. La nuova legge delega è inclusa nel disegno di legge di delegazione europea 2021, nell'atto al vaglio del Senato. La precedente delega legislativa per il recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva UE sulle persone che segnalano violazioni è scaduta nell'agosto 2021. Cfr. la legge delega 22 aprile 2021, n. 53, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020, Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 49 del 23 aprile 2021.

¹⁶⁶ Legge 30 novembre 2017, n. 179.

¹⁶⁷ Camera dei deputati, resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea n. 639 (16 febbraio 2022), in cui il Ministero della Giustizia ha risposto a domande sul recepimento della direttiva riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, direttiva (UE) 2019/1937.

¹⁶⁸ Con l'adozione della legge 30 novembre 2017, n. 179, la disciplina relativa alla segnalazione di reati o irregolarità (*whistleblowing*), globalmente applicabile al settore privato, è entrata in vigore nel dicembre 2018. Il regime di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità previsto dalla legge è volontario e applicabile solo alle società i cui dirigenti abbiano adottato un modello organizzativo per la prevenzione dei reati ai sensi del decreto n. 231/2001 relativo alla responsabilità penale delle persone giuridiche. La legge prevede che predispongano un sistema di segnalazione degli illeciti a tutela del segnalante solo le società che hanno adottato un modello come da decreto n. 231.

¹⁶⁹ A loro volta, e come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 11, le segnalazioni di illeciti nel settore pubblico all'Autorità Anticorruzione sono significativamente aumentate a seguito della revisione del quadro giuridico nel 2017. Nel giugno 2021 l'Autorità Anticorruzione aveva inoltre emanato una nuova serie di linee guida sulle segnalazioni di illeciti. Le autorità italiane affermano che questa serie di linee guida tiene conto dei principi della direttiva (UE) 2019/1937.

¹⁷⁰ Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12.

¹⁷¹ Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg 13 e 14.

¹⁷² I reati connessi comprendono l'abuso d'ufficio e la truffa, secondo informazioni ricevute dalla Guardia di Finanza / Consiglio nazionale forense in occasione della visita in Italia.

principali sfide per la lotta alla corruzione in Italia¹⁷³. Secondo gli investigatori, le reti criminali hanno approfittato in particolare delle necessità che la pandemia ha creato per PMI economicamente fragili e dell'ottenimento di aiuti di Stato e sovvenzioni pubbliche, con somme utilizzate impropriamente per altri scopi e non recuperate¹⁷⁴. Destano preoccupazione tendenze analoghe per le future assegnazioni di fondi pubblici del PNRR, data la notevole entità dei fondi erogabili¹⁷⁵. Per una revisione significativa del Codice dei contratti pubblici¹⁷⁶ e in vista di semplificare la grande quantità di fonti secondarie di attuazione¹⁷⁷, è attualmente all'esame del Parlamento un progetto di regolamento unico, la cui adozione è prevista per l'estate 2022¹⁷⁸.

III. PLURALISMO DEI MEDIA E LIBERTÀ DEI MEDIA

La libertà di espressione e di informazione, la libertà di stampa e il principio di trasparenza nel finanziamento dei media sono sanciti dalla Costituzione italiana¹⁷⁹. Una legge sulla stampa¹⁸⁰ disciplina la stampa scritta, mentre la legge italiana sui media audiovisivi¹⁸¹ regola le comunicazioni audiovisive e istituisce un'autorità di regolamentazione dei media indipendente, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) e il quadro giuridico

¹⁷³ Contributo scritto del Ministero della giustizia / DCA ricevuto in occasione della visita in Italia, pag. 2. Si veda anche la Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento (2022) sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia nel primo semestre 2021, pag. 61, che in alcune parti rileva un aumento dell'8 % dei reati contro la pubblica amministrazione registrati, con un picco del 32 % per i reati di corruzione. Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2021, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 15-16, secondo cui nel 2020 i criminali hanno approfittato, in particolare, dell'acquisto di piccole imprese private in difficoltà economiche a causa della pandemia di COVID-19, e di prodotti sanitari quali mascherine, dispositivi di protezione e dispositivi medici, che possono fungere da mezzo per facilitare altri reati connessi alla corruzione.

¹⁷⁴ Informazioni della Direzione Nazionale Antimafia ricevute in occasione della visita in Italia e contributo scritto del Ministero dell'Interno / DCA in occasione della visita in Italia, pag. 2, secondo cui la criminalità organizzata ha creato, nella prima fase della pandemia, un "welfare alternativo" al sostegno pandemico più lento e gravoso offerto dallo Stato, per rafforzare il suo controllo territoriale sulle imprese nelle zone rurali e migliorare il proprio credito sociale. In una seconda fase, le reti della criminalità organizzata si sono posizionate come interlocutori di PMI in difficoltà economiche anche nell'Italia centrale e settentrionale, attraverso la concessione di prestiti a tasso agevolato. Nei contesti in cui le organizzazioni criminali già godevano di stabilità e di credito economico e sociale, questo riconoscimento ha facilitato contatti spontanei da parte di soggetti vulnerabili. In territori in cui un approccio diretto non avrebbe avuto alcun effetto, le organizzazioni criminali si sono avvalse di soggetti intermediari, come avvocati e contabili, che utilizzano i propri canali professionali per ottenere informazioni su persone o imprese vulnerabili o utilizzarne le competenze.

¹⁷⁵ Informazioni della Corte dei Conti / Procura generale della Cassazione ricevute in occasione della visita in Italia. Si veda anche il contributo scritto della Direzione nazionale antimafia del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia, pag. 4.

¹⁷⁶ Risalente a prima della pandemia, con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 successivamente modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 ("decreto correttivo"), la legge 21 giugno 2017, n. 96 e la legge 14 giugno 2019, n. 55 (sbloccacantieri).

¹⁷⁷ Il governo ha adottato una serie di misure di emergenza per sostenere gli operatori economici più colpiti dalla pandemia di COVID-19 con un'ulteriore serie di modifiche al Codice dei contratti pubblici mediante una serie di decreti legge, fra cui il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni nella legge 11 settembre 2020, n. 120 (decreto semplificazioni) e il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 2021, n. 108 (decreto semplificazioni bis), che oggi formano il Codice dei contratti pubblici. Esiste inoltre un gran numero di orientamenti emanati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

¹⁷⁸ Informazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ricevuta in occasione della visita in Italia.

¹⁷⁹ Costituzione della Repubblica italiana, articolo 21.

¹⁸⁰ Legge 8 febbraio 1948, n. 47 sulla stampa.

¹⁸¹ Modificata nel 2021 per recepire la direttiva (UE) 2018/1808 sui servizi di media audiovisivi (AVMS).

per la gestione e il monitoraggio dei media italiani di servizio pubblico. La legge italiana sulla libertà di informazione (FOIA) disciplina l'"accesso civico" ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni¹⁸². Un centro di coordinamento specializzato monitora gli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti¹⁸³.

L'autorità di regolamentazione dei servizi di media audiovisivi continua a funzionare in modo indipendente ed efficace¹⁸⁴, anche per quanto riguarda il monitoraggio delle spese pubblicitarie degli enti pubblici. Ai sensi di una disposizione specifica del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208¹⁸⁵, tutte le amministrazioni pubbliche italiane che acquistano spazi per inserzioni sui mezzi di comunicazione di massa sono tenute a dare comunicazione all'AGCOM delle spese pubblicitarie sostenute nel precedente esercizio finanziario. Il decreto fissa una serie di criteri che determinano in che modo devono essere impegnate tali somme: almeno il 15 % deve essere destinato alla pubblicità sull'emittenza privata televisiva locale e radiofonica locale che opera sui territori degli Stati membri dell'UE, e il 50 % alla pubblicità sui giornali quotidiani e periodici. Se le autorità pubbliche non rispettano tali obblighi, l'AGCOM può comminare loro sanzioni amministrative fino a un massimo di 5 200 EUR. L'Osservatorio del pluralismo dei media (*Media Pluralism Monitor - MPM*) 2022 conclude ancora una volta che l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione dei servizi di media audiovisivi presenta un rischio basso in quanto le procedure di nomina e le regole di indipendenza di bilancio dell'autorità sono concepite in modo da ridurre al minimo il rischio di ingerenze politiche o economiche¹⁸⁶. In merito agli esborsi per la pubblicità di Stato, l'Osservatorio del pluralismo dei media 2022 conferma la valutazione di basso rischio poiché l'Italia dispone di un'elaborata legislazione in materia, pur sottolineando che tali norme si limitano alla pubblica amministrazione e non si estendono alle società di proprietà dello Stato¹⁸⁷.

In Italia i media del servizio pubblico sono regolamentati tramite un sistema di vigilanza su più livelli. Le disposizioni legislative fondamentali sono sancite dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208¹⁸⁸, che definisce i servizi specifici che i media di servizio pubblico devono garantire¹⁸⁹. Tale decreto stabilisce che l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale da parte dello Stato ha durata decennale ed è preceduto da una consultazione pubblica sugli obblighi del servizio medesimo. Di fatto questa concessione è affidata a un'unica società, la RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., e rinnovata in suo favore. Il consiglio di amministrazione della RAI, composto

¹⁸² Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

¹⁸³ L'Italia si colloca al 58° posto nell'Indice 2022 sulla libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere rispetto al 41° posto dell'anno scorso.

¹⁸⁴ Relazioni sullo Stato di diritto 2020 e 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia.

¹⁸⁵ Articolo 49 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208.

¹⁸⁶ Osservatorio del pluralismo dei media 2022, pag. 13.

¹⁸⁷ Ibidem, pag. 20.

¹⁸⁸ Titolo VIII.

¹⁸⁹ L'articolo 59, comma 2, lettera d) stabilisce specificamente che è garantito l'accesso alla programmazione, secondo le modalità indicate dalla legge, in favore, tra gli altri, dei partiti e dei gruppi rappresentati in Parlamento e nei Consigli regionali, dei sindacati nazionali, delle confessioni religiose e dei movimenti politici dotati di un sufficiente grado di rappresentatività. L'Italia dispone inoltre di un quadro normativo, vale a dire la legge 22 febbraio 2000, n. 28 "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica", che istituisce norme dettagliate che disciplinano l'accesso di tutti i gruppi politici ai mezzi di comunicazione di massa per la comunicazione politica, al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità durante tutto l'anno e in particolare durante le campagne elettorali.

da sette membri¹⁹⁰ ed eletto per un mandato di tre anni rinnovabile una sola volta, svolge funzioni amministrative e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo. Due membri sono eletti dalla Camera dei deputati, due dal Senato della Repubblica e due dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze¹⁹¹. Un altro membro è designato tra i dipendenti dell'azienda. Il consiglio di amministrazione nomina il presidente, ma la nomina è vincolata al parere favorevole della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi¹⁹², alla quale il consiglio di amministrazione riferisce semestralmente, prima dell'approvazione del bilancio. Generalmente la Commissione parlamentare rivolge ogni anno centinaia di quesiti al consiglio di amministrazione della RAI in merito all'adempimento della funzione di servizio pubblico dell'azienda. La RAI è finanziata mediante un canone annuo imposto agli abbonati, fissato e adeguato dal Ministero dell'Economia e delle finanze, e attraverso gli introiti pubblicitari. L'autorità di regolamentazione dei media, l'AGCOM, monitora il rispetto da parte della RAI delle norme di competenza dell'autorità stessa relative ai contenuti audiovisivi¹⁹³. L'Osservatorio del pluralismo dei media 2022 continua a considerare questo settore ad alto rischio, poiché le riforme attuate nel corso degli anni non sono riuscite a proteggere in maniera sostanziale il consiglio di amministrazione dei media del servizio pubblico da influenze politiche e poiché l'entità degli stanziamenti destinati ai media del servizio pubblico è determinata su base annuale dal governo per mezzo della legge di bilancio¹⁹⁴.

Le leggi sulla diffamazione non sono state modificate e rimangono una delle principali fonti di preoccupazione per i giornalisti e le organizzazioni che li rappresentano. Come riportato nella relazione sullo Stato di diritto 2021¹⁹⁵, la Corte costituzionale si è pronunciata sull'incostituzionalità dell'articolo 13 della legge sulla stampa - nella misura in cui prevede la pena della reclusione per la diffamazione commessa a mezzo stampa - e sull'incompatibilità di tale articolo con l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁹⁶. Ciononostante non sono state apportate modifiche alle leggi italiane in materia di diffamazione, né in ambito civile né in ambito penale. Diversi casi di diffamazione, spesso caratterizzati da una lunga durata dei procedimenti, hanno un effetto simile a quello di azioni legali strategiche locali tese a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP)¹⁹⁷. L'MPM 2022 rileva che in seguito alla suddetta sentenza della Corte costituzionale, in Italia le pene detentive per diffamazione sono state praticamente abolite. Sottolinea però l'aumento della

¹⁹⁰ Possono essere nominati membri del consiglio di amministrazione i soggetti aventi i requisiti per la nomina a giudice costituzionale ai sensi dell'articolo 135, secondo comma, della Costituzione o, comunque, persone di riconosciuta onorabilità, prestigio e competenza professionale e di notoria indipendenza di comportamenti, che si siano distinte in attività economiche, scientifiche, giuridiche, della cultura umanistica o della comunicazione sociale, maturandovi significative esperienze manageriali. I membri del consiglio di amministrazione devono godere di buona reputazione, non devono avere conflitti di interesse né essere titolari di cariche in società concorrenti.

¹⁹¹ Le nomine avvengono in seguito a una procedura di selezione pubblica a cui può candidarsi chiunque.

¹⁹² A norma dell'articolo 2 del regolamento della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 13 novembre 1975, la Commissione è composta di venti deputati e venti senatori nominati dai presidenti delle due Camere del Parlamento, sulla base delle designazioni effettuate da tutti i gruppi parlamentari e in maniera da assicurarne la rappresentanza proporzionale.

¹⁹³ Norme in materia di contenuti audiovisivi a cui tutte le emittenti devono conformarsi.

¹⁹⁴ Osservatorio del pluralismo dei media 2022, pag. 21.

¹⁹⁵ Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 17.

¹⁹⁶ Comunicato stampa ufficiale della Corte costituzionale del 22 giugno 2021, pubblicato sul sito internet della Corte.

¹⁹⁷ Contributo scritto della ONG Ossigeno per l'informazione *in occasione* della visita in Italia.

prevalenza delle SLAPP e conclude che la combinazione di cause per diffamazione di tipo penale e civile può essere usata per ottenere un effetto deterrente sull'attività giornalistica¹⁹⁸. Una relazione pubblicata dal meccanismo Media Freedom Rapid Response (MFRR) dopo la recente missione in Italia mostra fino a che punto vari tipi di minacce legali stiano avendo ripercussioni tangibili sul giornalismo investigativo e indipendente nel paese¹⁹⁹.

Continuano ad aumentare le aggressioni fisiche, le minacce di morte e le altre forme di intimidazione subite dai giornalisti. Dopo la relazione sullo Stato di diritto 2021, la piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha registrato 12 segnalazioni relative all'Italia²⁰⁰. Sei di esse riguardano procedimenti giudiziari penali o civili avviati contro giornalisti o mezzi di informazione, mentre le altre riguardano aggressioni o casi di intimidazione ai danni di giornalisti che si sono occupati di storie ed eventi legati alla pandemia di COVID-19, casi di aggressioni fisiche e sessuali, minacce di morte e l'irruzione negli uffici di un giornale da parte di ignoti. Nonostante le reiterate richieste della Federazione Nazionale Stampa Italiana, la protezione delle fonti giornalistiche e il quadro normativo riguardante il segreto professionale dei giornalisti restano inadeguati²⁰¹. Di conseguenza l'MPM 2022 giudica ancora una volta a rischio medio l'indicatore "Professione giornalistica, regole e protezione", ma con un leggero aumento del punteggio di rischio all'interno della fascia²⁰². Come negli anni passati, sia l'MPM 2022 che diversi portatori di interessi continuano a segnalare come questione seriamente preoccupante il deterioramento delle condizioni lavorative dei giornalisti, caratterizzate da un divario sempre maggiore fra giornalisti dipendenti e giornalisti free-lance, e da una riduzione generalizzata del personale nelle redazioni²⁰³. Sebbene il Ministero dell'Interno continui a monitorare i casi di aggressioni fisiche e altre minacce contro i giornalisti attraverso il Centro di coordinamento specializzato, gli atti intimidatori non hanno smesso di aumentare²⁰⁴. Gli ultimi dati statistici messi a disposizione dal Centro di coordinamento mostrano che nel 2021 sono stati registrati 232 atti intimidatori (un aumento del 42 % rispetto all'anno precedente), di cui l'11 % riconducibile alla criminalità organizzata e il 49 % a "contesti sociopolitici". Il 44 % degli episodi di intimidazione avviene online, sui social network o via email²⁰⁵. La sopra citata relazione MFRR riconosce il valore del Centro di coordinamento ma suggerisce all'Italia di introdurre nelle sue competenze misure aggiuntive, per esempio un monitoraggio più attento delle minacce che compaiono sulle

¹⁹⁸ Osservatorio del pluralismo dei media 2022, pag. 11.

¹⁹⁹ "Chi ha paura dei giornalisti?", report MFRR sulla missione d'inchiesta in Italia (4-6 aprile 2022) coordinata da OBC Transeuropa.

²⁰⁰ Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, Italia. L'Italia ha risposto a sette di queste segnalazioni.

²⁰¹ Contributo della Federazione Nazionale Stampa Italiana per la relazione sullo Stato di diritto 2022. L'associazione ha espresso preoccupazione anche in merito alla copertura giornalistica dei reati a causa dell'applicazione del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188, che attua la direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali. Ai sensi di tale decreto legislativo, tutti i contatti della polizia con la stampa sono concentrati nelle mani del procuratore della Repubblica.

²⁰² Osservatorio del pluralismo dei media 2022, pag. 12. Il punteggio di rischio è salito dal 42 al 47 %

²⁰³ Contributi scritti di Ossigeno per l'informazione, Articolo 19 e della Federazione nazionale della stampa italiana in occasione della visita in Italia.

²⁰⁴ Il successo della campagna di sensibilizzazione del Centro di coordinamento può contribuire all'aumento del numero di incidenti segnalati e di conseguenza registrati.

²⁰⁵ Centro di coordinamento delle attività di monitoraggio, analisi e scambio permanente di informazioni sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti. Nei primi tre mesi del 2022 gli episodi intimidatori sono diminuiti del 30 % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

piattaforme di social media, in considerazione della criticità della situazione sul campo²⁰⁶. Le misure economiche introdotte nel 2021 sotto forma di credito di imposta per attenuare l'impatto delle conseguenze della pandemia di COVID-19 sui media, basate su una serie di criteri oggettivi, continuano a fornire sostegno al settore.

IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI

L'Italia è una Repubblica parlamentare unitaria con elezione indiretta del Presidente²⁰⁷. 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 Lavoro²⁰⁸ e ciascuna Assemblea 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 mediatori regionali sono competenti per la tutela della libertà e dei diritti delle persone²⁰⁹. Il Comitato interministeriale diritti umani (CIDU) è l'istituzione nazionale di coordinamento che interagisce con la società civile, il mondo accademico e tutti i portatori di interessi per garantire la segnalazione e il follow-up delle questioni relative ai diritti umani.

Il Parlamento e la Corte costituzionale hanno continuato a esercitare un controllo sulle misure restrittive adottate nel contesto della pandemia di COVID-19, e recentemente si è concluso lo stato di emergenza. Nel 2021 le norme per regolamentare lo stato di emergenza sono state introdotte principalmente mediante decreti legge con successivo esame da parte del Parlamento, mentre vi è stato un ricorso limitato ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri²¹⁰. Il 22 ottobre 2021 la Corte costituzionale ha dichiarato che i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati nel contesto della pandemia di COVID-19 rispettano il principio di legalità²¹¹. Il 1° aprile 2022 si è concluso lo stato di emergenza, adottato il 31 gennaio 2020 e rinnovato per l'ultima volta fino al 31 marzo 2022²¹². Al Senato prosegue la discussione sull'istituzione di una Commissione speciale bicamerale²¹³ da consultare su ciascun provvedimento governativo legato all'emergenza pandemica, sebbene sia diventata meno urgente dopo l'adozione, nel 2021, di decreti legge per affrontare la situazione²¹⁴.

²⁰⁶ "Chi ha paura dei giornalisti?", report MFRR sulla missione d'inchiesta in Italia (4-6 aprile 2022) coordinata da OBC Transeuropa, pagg. 17-19.

²⁰⁷ Il Presidente è eletto dal Parlamento in seduta comune insieme a 58 elettori regionali.

²⁰⁸ Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha anche il diritto di proporre leggi nel settore economico e sociale.

²⁰⁹ Per ulteriori informazioni si può consultare il sito web del Difensore civico della Toscana: <http://www.difensorecivicotoscana.it>.

²¹⁰ Nel 2020 sono stati emanati 20 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in risposta alla pandemia di COVID-19, mentre nel 2021 ne sono stati emanati solo due. Inoltre da gennaio 2021 sono stati adottati e convertiti in legge 58 decreti legge, tra cui 16 sono decaduti e sono stati inglobati in altri atti legislativi. - Contributo scritto del Parlamento in occasione della visita in Italia.

²¹¹ La Corte costituzionale ha ritenuto che le misure adottate mediante decreti legge abbiano introdotto un quadro giuridico sufficientemente preciso e definito, compatibile con i principi costituzionali. XIX Congresso della Conferenza delle Corti costituzionali europee, pagg. 20-21. Sentenza n. 198/2021 della Corte costituzionale (ECLI:IT:COST:2021:198).

²¹² Decreto legge 24 dicembre 2021, n. 221, convertito dalla legge 18 febbraio 2022, n. 11. Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 18-19.

²¹³ Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 18-19.

²¹⁴ Contributo scritto del Parlamento in occasione della visita in Italia.

Al 1° gennaio 2022 l'Italia doveva ancora dare esecuzione a 58 sentenze guida della Corte europea dei diritti dell'uomo²¹⁵. A quella data il tasso di sentenze guida pronunciate negli ultimi 10 anni che l'Italia doveva ancora attuare era pari al 58 %, e in media tali sentenze erano in attesa di esecuzione da oltre 5 anni e 10 mesi²¹⁶. La sentenza guida più indietro nel tempo, in attesa di esecuzione da 25 anni, riguarda l'eccessiva durata dei procedimenti penali e amministrativi²¹⁷. Al 1° luglio 2022 il numero di sentenze guida in attesa di esecuzione è salito a 59²¹⁸.

Non è ancora stata creata un'istituzione nazionale per i diritti umani. La creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani (*National Human Rights Institution - NHRI*)²¹⁹ continua a destare preoccupazione poiché è ancora oggetto di discussioni²²⁰ e non si sono registrati passi avanti degni di nota. Tre proposte di legge in tal senso sono state riunite in un'unica proposta volta a istituire una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali e per il contrasto alle discriminazioni²²¹, una NHRI in linea con i principi di Parigi e le raccomandazioni delle Nazioni Unite²²². Il calendario dei lavori della prima Commissione della Camera dei Deputati è in preparazione per procedere all'esame degli emendamenti. A novembre 2021 il governo ha ribadito il pieno sostegno alla creazione di questa istituzione²²³, e il Ministro degli Affari esteri ha recentemente evidenziato la necessità di accelerare il processo²²⁴.

Lo spazio civico rimane ristretto, in particolare per le organizzazioni della società civile che si occupano dei migranti. Nonostante alcuni miglioramenti registrati nella relazione sullo Stato di diritto 2021²²⁵, lo spazio civico è ancora considerato ristretto²²⁶. Nel 2021 gli

²¹⁵ 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.

²¹⁶ 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 2022. Si veda il contributo di European Implementation Network per la relazione sullo Stato di diritto 2022, pag. 52.

²¹⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 settembre 1997, *Abenavoli contro Italia*, 24487/94, in attesa di esecuzione dal 1997.

²¹⁸ Dati provenienti dalla banca dati online del Consiglio d'Europa (HUDOC).

²¹⁹ L'Italia dispone di due istituzioni che si occupano di settori specifici dei diritti umani, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

²²⁰ Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2022, pag. 52.

²²¹ Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali e per il contrasto alle discriminazioni. Proposte di legge C. 1323 Scagliusi, C. 855 Quartapelle Procopio e C. 1794 Brescia, pag. 57. Contributo scritto del Parlamento 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 2022, pag. 26.

²²² Dopo la visita in Italia dell'ottobre 2021, il gruppo di lavoro delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani ha esortato il paese a creare senza indugio un'istituzione nazionale per i diritti umani solida e indipendente, investita di un mandato esplicito di occuparsi di violazioni dei diritti umani commesse dalle imprese. Contributo dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani relativo all'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2022, pag. 1.

²²³ *Ibidem*, pag. 30.

²²⁴ Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2022, pag. 50.

²²⁵ Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 19 e 20.

²²⁶ Si veda la valutazione di CIVICUS, aggiornata al 31 gennaio 2021, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso. Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 20.

organi giurisdizionali italiani hanno archiviato le accuse contro le ONG che avevano effettuato operazioni di ricerca e soccorso in mare²²⁷ ed erano state accusate dalle autorità di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e degli ingressi irregolari²²⁸. I portatori di interessi hanno riferito che persistono forme di intimidazione contro le organizzazioni della società civile che si occupano dei diritti dei migranti²²⁹. Non si registrano sviluppi in merito alla complessità del processo di registrazione delle ONG e ai ritardi nell'attuazione della legge che armonizza le norme relative al settore non profit²³⁰. Tuttavia il piano nazionale per la ripresa e la resilienza prevede l'istituzione di un tavolo permanente che includa le organizzazioni della società civile per promuovere la partecipazione democratica²³¹. Le organizzazioni della società civile hanno ricevuto finanziamenti aggiuntivi tramite un fondo straordinario per il sostegno al terzo settore a seguito della pandemia di COVID-19 e un "social bonus" destinato alle organizzazioni che finanziano la società civile²³².

²²⁷ Decreto di archiviazione del tribunale di Agrigento del 20 dicembre 2021. Si veda anche FRANET (2022), Ricerca per paese - *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights – Italy*, pag. 4.

²²⁸ FRANET (2022), Ricerca per paese - *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights – Italy*, pag. 4.

²²⁹ Contributi del Forum civico europeo e della Civil Liberties Union for Europe per la relazione sullo Stato di diritto 2022.

²³⁰ Relazione sullo Stato di diritto 2021 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 20.

²³¹ FRANET (2022), Ricerca per paese - *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights – Italy*.

²³² FRANET (2022), Ricerca per paese - *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights – Italy*, pag. 3.

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 2022 è disponibile al seguente indirizzo https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.*

ANSA (2022), *League treasurer gets 8 mts for illegal party funding*, (14 marzo 2022), https://www.ansa.it/english/news/politics/2022/03/14/league-treasurer-gets-8-mts-for-illegal-party-funding_5f57f3e6-083e-4ed5-b432-39bbdb98ad6a.html

Articolo 19 (2022) *Contributo scritto di Articolo 19 in occasione della visita in Italia.*

Associazione europea dei magistrati (2022), *Contributo dell'Associazione europea dei magistrati per la relazione sullo Stato di diritto 2022.*

Associazione nazionale magistrati (2022), *Contributo scritto dell'Associazione nazionale magistrati in occasione della visita in Italia.*

Autorità Nazionale Anticorruzione (2022), *Contributo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per la relazione sullo Stato di diritto 2022. Camera dei deputati, Atti n. 196-721-1827-A, Proposta di legge n. 196 del 23 marzo 2019, "Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi" (196)*
<https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=196&sede=&tipo=>

Camera dei deputati, *Proposta n. 721, "Norme sulla trasparenza delle relazioni tra i rappresentanti di interessi particolari e i membri del Governo e i dirigenti delle amministrazioni statali"*,
http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.196_A.18PDL0153920.pdf

Camera dei deputati, *Proposta n. 1827, "Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi"*,
http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.196_A.18PDL0153920.pdf

Camera dei deputati (2022), *Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 639.*

Centro europeo per la libertà di stampa e dei media (2022), *Chi ha paura dei giornalisti? Il report MFRR sulla missione Italia* <https://www.ecpmf.eu/who-is-afraid-of-journalists-the-mfrr-italy-mission-report/>.

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

CEPEJ (2021), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States.*

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

Civil Liberties Union for Europe (2022), *Contributo di Civil Liberties Union for Europe per la relazione sullo Stato di diritto 2022.*

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

Commissione europea (2022), *Relazione per paese - Italia*, SWD(2022) 616 final.

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

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

Consiglio d'Europa: Comitato dei Ministri (2010), *Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità.*

Consiglio d'Europa: Consiglio consultivo dei giudici europei (2014), *Opinion of the Consultative Council of European Judges on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence*, (CCJE(2014)2).

Consiglio d'Europa: Consiglio consultivo dei giudici europei (2021), *Opinion of the Consultative Council of European Judges on the evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems*, (CCJE(2021)11).

Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti – Italia <https://fom.coe.int/en/alerte?years=2022&typeData=1&time=1653914309287>

Consiglio di Stato (2022), *Contributo scritto del Consiglio di Stato in occasione della visita in Italia*.

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

Consiglio Superiore della Magistratura - CSM (2021), *Delibera del 13 ottobre 2021*.

Consiglio Superiore della Magistratura - CSM (2022), *Delibera del 23 febbraio 2022*.

Consiglio Superiore della Magistratura - CSM (2022), *Delibera del 16 marzo 2022*.

Consiglio Superiore della Magistratura - CSM (2021), *Parere del 21 aprile 2021*.

Consiglio Superiore della Magistratura - CSM (2021), *Parere del 29 luglio 2021*.

Consiglio Superiore della Magistratura - CSM (2021), *Parere del 23 marzo 2022*.

Consiglio Superiore della Magistratura - CSM (2021), *Protocollo d'intesa con il Ministero della Giustizia e la Scuola superiore della magistratura, 21 dicembre 2021*.

Consiglio Superiore della Magistratura - CSM (2021), *Protocollo d'intesa con il Ministero della Giustizia e la Scuola superiore della magistratura, 22 dicembre 2021*.

Corte costituzionale (2021), Comunicato stampa ("*Diffamazione a mezzo stampa: carcere solo nei casi di eccezionale gravità*")

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20210622191846.pdf.

Corte costituzionale, Sentenza n. 198/2021 del 27 ottobre 2021 (ECLI:IT:COST:2021:198).

Corte costituzionale, Sentenze da 56 a 60 del 16 febbraio 2022 (da ECLI:IT:COST:2022:56 a ECLI:IT:COST:2022:60).

Corte dei Conti (2022), *Contributo della Corte dei Conti in occasione della visita in Italia*.

Corte di cassazione (2022), *Contributo della Corte di cassazione in occasione della visita in Italia*.

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

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

Corte suprema di cassazione (2022), *Contributo scritto della Corte suprema di cassazione in occasione della visita in Italia*.

Corte suprema di cassazione (2022), *Relazione 2022 del Primo Presidente*.

Direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

Direttiva (UE) 2018/1808 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.

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

Direzione generale della Comunicazione (2019), *Eurobarometro Flash 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Direzione generale della Comunicazione (2022), *Eurobarometro Flash 507: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Direzione generale della Comunicazione (2020), *Indagine speciale Eurobarometro 502: Corruzione*.

Direzione generale della Comunicazione (2022), *Indagine speciale Eurobarometro 523: Corruption*.

European Implementation Network (2022), *Contributo di European Implementation Network per la relazione sullo Stato di diritto 2022*.

Forum Civico Europeo (2022), *Contributo del Forum Civico Europeo per la relazione sullo Stato di diritto 2022*.

FRANET, *Fondazione "Giacomo Brodolini"* (2022), *Ricerca per paese - Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights – Italy*, Vienna, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/civic-space-2022-update#country-related>.

GRECO (2017), *Quarto ciclo di valutazione – Rapporto di valutazione relativo all'Italia sulla prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri*.

GRECO (2019), *Terzo ciclo di valutazione – Secondo addendum alla seconda relazione di conformità sull'Italia - Incriminazioni e trasparenza sui finanziamenti dei partiti politici*.

GRECO (2021), *Quarto ciclo di valutazione, – Seconda relazione di conformità sull'Italia - Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri*.

Governo italiano (2022) *Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2022*.

Governo italiano (2022) *Piano nazionale di ripresa e resilienza*
<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

Guardia di Finanza (2022) *Contributo scritto della Guardia di Finanza in occasione della visita in Italia*.

Federazione nazionale della stampa italiana (2022) *Contributo scritto della Federazione nazionale della stampa italiana in occasione della visita in Italia*.

Federazione nazionale della stampa italiana (2022) *Contributo della Federazione nazionale della stampa italiana per la relazione sullo Stato di diritto 2022*.

L'Espresso (2021), *Il motore di ricerca dei finanziamenti privati ai partiti italiani*
https://espresso.repubblica.it/politica/2021/12/03/news/finanziamenti_privati_politica_motore_ricerca_328551368/.

Ministero della Giustizia (2022), *Contributo scritto del Ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia*.

Ministero della Giustizia (2020), *Piano triennale 2021-2023*.

Ministero dell'Interno (2021), *Centro di coordinamento delle attività di monitoraggio, analisi e scambio permanente di informazioni sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti*
<https://www.interno.gov.it/it/ministero/osservatori-commissioni-e-centri-coordinamento/centro-coordinamento-sul-fenomeno-atti-intimidatori-nei-confronti-dei-giornalisti>.

Ministero dell'Interno (2022), *Contributo scritto del Ministero dell'Interno in occasione della visita in Italia*.

Ministero dell'Interno *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, gennaio – giugno 2021*
https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/wp-content/uploads/2022/03/Relazione_Sem_I_2021.pdf.

Ministero dell'Interno (2022), *Risultati dei referendum del 2022*
<https://elezioni.interno.gov.it/referendum/scrutini/20220612/scrutiniFI>.

OCSE (2017), *Dichiarazione del Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione in merito all'attuazione, da parte dell'Italia, della Convenzione sulla lotta alla corruzione* <https://www.oecd.org/italy/statement-of-the-oecd-working-group-on-bribery-on-italy-implementation-of-the-anti-bribery-convention.htm>.

OCSE (2021), *Gruppo di lavoro sulla corruzione: attuazione della Convenzione sulla lotta alla corruzione nel 2020*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Convention-Enforcement-Data-2021.pdf>.

Ossigeno per l'informazione (2022), *Contributo scritto di Ossigeno per l'informazione in occasione della visita in Italia*.

Parlamento italiano (2022) *Contributo scritto del Parlamento italiano in occasione della visita in Italia*.

Politico (2022), *Italy's Matteo Renzi charged with illegal party financing* <https://www.politico.eu/article/italys-matteo-renzi-charged-with-illegal-party-financing/>.

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

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 (2017), *Connecting the Dots: Building the Case for Open Data to Fight Corruption* <https://www.transparency.org/en/publications/connecting-the-dots-building-the-case-for-open-data-to-fight-corruption#:~:text=In%202015%2C%20the%20G20%20Anti-Corruption%20Open%20Data%20Principles,for%20using%20open%20data%20to%20strengthen%20anti-corruption%20efforts.>

Transparency International (2020), *Debugging democracy: Open data for political integrity in Europe* <https://www.transparency.org/en/publications/debugging-democracy-open-data-for-political-integrity-in-europe>.

Transparency International (2020), *Exporting corruption 2020* https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report-Full_Exporting-Corruption_EN.pdf.

Transparency International (2022), *Indice di percezione della corruzione 2021* <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/ita>.

Transparency International Italia (2020), *Soldi e politica: Cosa ci dicono i dati?* <https://www.transparency.it/informati/blog/soldi-e-politica-cosa-ci-dicono-i-dati>.

Transparency International Italia, TheGoodLobby (2021), *Lobby nera: proposte su finanziamento alla politica*, <https://www.transparency.it/informati/news/lobby-nera-proposte-su-finanziamento-alla-politica>.

Ufficio per il processo *Raccomandazioni del Consiglio (2013-2020) sull'efficienza del sistema giudiziario italiano*.

Ufficio regionale per l'Europa dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), *Contributo dell'Ufficio regionale per l'Europa dell'OHCHR per la relazione sullo Stato di diritto 2022*.

Allegato II: Visita all'Italia

Nel marzo e nell'aprile 2022 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- A buon diritto
- l'AGCOM (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni)
- l'Associazione Nazionale Magistrati (ANM)
- l'Autorità anticorruzione (ANAC)
- il Nucleo anticorruzione della Guardia di Finanza
- la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA)
- Articolo 21
- CILD
- la Corte Costituzionale
- il Consiglio di Stato
- la Corte dei Conti e la Procura della Corte dei Conti
- la Corte suprema di cassazione
- il Consiglio superiore della magistratura
- In difesa di
- l'Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo – AIDOS
- il Consiglio Nazionale Forense
- Libera
- il Ministero dell'Interno
- il Ministero della Giustizia
- la Federazione nazionale della stampa italiana e la Federazione europea dei giornalisti
- Ossigeno per l'informazione
- il Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri
- la Procura generale presso la Corte suprema di cassazione
- la Direzione Relazioni istituzionali della RAI Radiotelevisione italiana
- The Good Lobby

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

- Amnesty International
- Articolo 19
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Centro europeo per la libertà di stampa e dei media
- Forum Civico Europeo
- Federazione Europea dei Giornalisti
- Partenariato Europeo per la Democrazia
- Forum europeo della gioventù
- Free Press Unlimited
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- International Press Institute
- Open Society European Policy Institute (OSEPI)
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa

- Philea
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU