



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2021  
SWD(2021) 716 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Relazione sullo Stato di diritto 2021  
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 2021  
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -  
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -  
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -  
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -  
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -  
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

## SINTESI

Il sistema giudiziario italiano continua ad essere oggetto di una serie di riforme intese a migliorarne la qualità e l'efficienza, e il Parlamento sta ancora discutendo progetti di legge per snellire le procedure civili e penali. Si osserva una sempre maggiore digitalizzazione del sistema giudiziario e un aumento delle risorse umane nell'ottica di un'ulteriore espansione. Tali misure sono particolarmente importanti per affrontare le gravi difficoltà legate all'efficienza del sistema giudiziario, compresi l'arretrato e la durata dei procedimenti. Il progetto di legge riguardante il Consiglio superiore della magistratura (CSM) e altri componenti del sistema giudiziario, volto a rafforzare l'indipendenza della magistratura, è ancora in discussione al Parlamento. Tale progetto di legge intende in particolare modificare le modalità di elezione dei membri del CSM. È importante che tali riforme tengano conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa.

L'Italia continua a rafforzare il proprio quadro legislativo per combattere la corruzione e i reati ad essa connessi. La cooperazione, la specializzazione e le risorse destinate agli investigatori e ai pubblici ministeri in quest'ambito sono generalmente considerate sufficienti ai fini della repressione della corruzione, compresa la corruzione ad alto livello. La mancanza di risorse e una limitata esperienza e competenza giuridica penalizzano invece la capacità delle autorità di contrasto di efficace perseguimento ed esercizio dell'azione penale riguardo alla corruzione straniera. Gli eccessivi tempi di esaurimento dei procedimenti, in particolare a livello di appello, continuano a rappresentare un ostacolo per la lotta contro la corruzione, e sono ancora pendenti in Parlamento riforme globali intese a razionalizzare le procedure penali. Sono in sospenso proposte e modifiche legislative volte a rafforzare le misure di prevenzione contro la corruzione, e riguardanti anche i conflitti di interesse, le attività di lobbying e la pratica detta "porte girevoli" (in cui ex funzionari pubblici assumono incarichi presso soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione). La pandemia di COVID-19 ha aumentato significativamente il rischio che la criminalità si infilti ulteriormente nell'economia legale dell'Italia tramite la corruzione e i reati ad essa connessi.

L'Italia dispone di un solido quadro legislativo che disciplina il settore dei media, come pure di un'autorità di regolamentazione dei media indipendente, efficace e dotata di risorse adeguate. La prevista riforma delle leggi sulla diffamazione è ancora pendente in Parlamento, e sussistono preoccupazioni in merito all'indipendenza politica dei media italiani, specialmente nel settore audiovisivo. I pacchetti di salvataggio approntati dal Governo nel 2020 per controbilanciare le ripercussioni finanziarie della pandemia di COVID-19 hanno incluso anche misure specifiche riguardanti i media. Continuano a destare preoccupazione le numerose aggressioni fisiche e minacce di morte nonché le altre forme di intimidazione subite dai giornalisti.

Per quanto riguarda il bilanciamento dei poteri, perdura lo stato di emergenza collegato alla pandemia di COVID-19, ma il Governo sta adottando misure per ridurre progressivamente le restrizioni. È in discussione una nuova proposta per rafforzare il ruolo del Parlamento nelle situazioni di emergenza. È stato leggermente migliorato il ricorso alle consultazioni pubbliche e alle valutazioni dell'impatto normativo *ex post*, che non vengono però applicate sistematicamente. È all'esame in Parlamento una proposta di legge per la creazione di un'istituzione indipendente per i diritti umani. Sono stati registrati alcuni progressi nella legge riguardante le organizzazioni della società civile che si occupano dei migranti, ad esempio con le disposizioni che disciplinano le attività delle organizzazioni della società civile che svolgono operazioni di ricerca e soccorso in mare. Permangono tuttavia preoccupazioni, in un contesto generale in cui la gestione della migrazione nell'UE appare problematica.

## **I. SISTEMA GIUDIZIARIO**

La struttura del sistema giudiziario<sup>1</sup> è definita dalla Costituzione, che ne sancisce l'indipendenza e l'autonomia<sup>2</sup>. La Corte costituzionale decide le controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi<sup>3</sup>. 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 grado 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<sup>4</sup> rispecchia quella dei tribunali. L'Italia partecipa alla Procura europea. In virtù del principio dell'unità del sistema giudiziario, i giudici ordinari e i pubblici ministeri sono tutti magistrati, hanno una struttura di carriera comune e sono disciplinati dal Consiglio superiore della magistratura (CSM). 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.

### **Indipendenza**

**Il livello di indipendenza della magistratura percepito in Italia resta basso.** Nonostante un lieve aumento rispetto all'anno scorso, è considerato buono o molto buono soltanto dal 34 % dei cittadini. Per quanto riguarda le imprese si registra una nuova diminuzione che conferma l'andamento discendente degli ultimi due anni: attualmente solo il 29 % delle imprese considera il livello di indipendenza della magistratura buono o molto buono<sup>5</sup>. Negli ultimi cinque anni il livello di indipendenza della magistratura percepito è rimasto quindi costantemente basso.

**Il progetto di legge che affronta le problematiche che hanno investito il Consiglio superiore della magistratura (CSM), compreso il modo in cui vengono eletti i suoi membri, è ancora in discussione al Parlamento.** Il Consiglio superiore della magistratura ha dovuto affrontare diversi problemi legati alla rappresentatività dei suoi membri e alla trasparenza della procedura di nomina ad alte funzioni giudiziarie<sup>6</sup>. Il progetto di legge proposto dal governo nell'agosto 2020 è volto a garantire l'indipendenza dei membri del

---

<sup>1</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 2.

<sup>2</sup> Costituzione della Repubblica italiana, artt. 104 e 107. Sia i giudici che i pubblici ministeri, in quanto membri della magistratura, sono indipendenti dagli altri poteri costituzionali

<sup>3</sup> La Corte costituzionale decide anche in merito ai conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e i poteri attribuiti a Stato e Regioni, e tra le Regioni, e in merito alle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica.

<sup>4</sup> Per la criminalità organizzata e altri reati gravi, le funzioni requirenti sono esercitate dalle Direzioni distrettuali antimafia.

<sup>5</sup> Grafici 48 e 50 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021. 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 30-39 % dei rispondenti), medio (dal 40-59 %), alto (dal 60-75 %), molto alto (da più del 75 %).

<sup>6</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo relativo all'Italia, pagg 3 e 4. Disegno di legge AC 2681, approvato dal Consiglio dei ministri il 7 agosto 2020. Recentemente, altri problemi di integrità sono stati riferiti dai media e sono attualmente oggetto di indagine in diverse Procure.

CSM<sup>7</sup> nei confronti delle associazioni di categoria, anche modificando le regole per l'elezione dei suoi membri e rafforzandone la diversità in termini di origine territoriale e parità di genere. Il progetto di legge è inoltre inteso a stabilire una linea di demarcazione più rigorosa tra la funzione giudiziaria e quella politica<sup>8</sup> Nell'aprile 2021 il CSM ha formulato diversi pareri<sup>9</sup> sul disegno di legge osservando elementi positivi (ad es. l'organizzazione degli uffici giudiziari<sup>10</sup>, compreso l'ufficio di Procura, e una maggiore trasparenza nella procedura di nomina per le posizioni di alto livello<sup>11</sup> e in alcune regole riguardanti la procedura di valutazione di professionalità per i magistrati<sup>12</sup>). Ha espresso anche alcune preoccupazioni, in particolare in relazione al sistema elettorale, sottolineando il rischio di marginalizzazione delle minoranze, la discrezionalità del ministro della Giustizia nella costituzione dei collegi elettorali prima delle elezioni, e la potenziale riduzione del pluralismo nella magistratura<sup>13</sup>. Per quanto riguarda il regime disciplinare, il CSM ha notato il rischio di vaghezza dei nuovi illeciti disciplinari<sup>14</sup>. Il 26 marzo 2021 il GRECO<sup>15</sup> ha adottato la sua seconda relazione di conformità, che discute la partecipazione diretta dei magistrati alla vita politica. Nonostante i progressi compiuti col progetto di legge, la raccomandazione pertinente è stata considerata solo parzialmente attuata, dato che il progetto di legge deve ancora essere adottato<sup>16</sup>. Nel marzo 2021, nuove linee programmatiche sulla giustizia<sup>17</sup> sono state presentate al Parlamento dal ministro della Giustizia<sup>18</sup>. È importante che queste riforme tengano conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa relative ai Consigli di giustizia, anche per quanto

---

<sup>7</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 3, dove sono stati illustrati i problemi di integrità. Recentemente, altri problemi di integrità sono stati riferiti dai media e sono attualmente oggetto di indagine in diverse Procure.

<sup>8</sup> Il suo obiettivo è evitare i conflitti di interesse e rafforzare l'indipendenza della magistratura limitando la partecipazione dei magistrati alle attività politiche. Si veda GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità, raccomandazione x.

<sup>9</sup> Sei pareri fra il 21 e il 29 aprile 2021, formulati dal CSM su richiesta del ministro della Giustizia ai sensi dell'articolo 10 della legge 24 marzo 1958 n. 195.

<sup>10</sup> Parere del CSM del 21 aprile 2021 (sugli uffici giudiziari).

<sup>11</sup> Parere del CSM del 29 aprile 2021 (sugli incarichi direttivi e semidirettivi).

<sup>12</sup> Parere del CSM del 29 aprile 2021 (sulle modalità di elezione dei membri del Consiglio superiore della magistratura).

<sup>13</sup> In particolare, la marginalizzazione delle minoranze è associata ai sistemi maggioritari; il ministro della Giustizia deciderebbe nei tre mesi precedenti la data delle elezioni come costituire i collegi territoriali, con potenziale rischio per l'indipendenza della magistratura; quanto al pluralismo, l'articolo 104 della Costituzione stabilisce che i magistrati del Consiglio sono eletti da tutti i magistrati ordinari appartenenti alle varie categorie, mentre il progetto di legge limiterebbe tale possibilità.

<sup>14</sup> Parere del CSM del 21 aprile 2021 (sugli illeciti disciplinari e sul funzionamento del CSM).

<sup>15</sup> GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità, raccomandazione x. Si veda anche il parere del CSM del 21 aprile 2021.

<sup>16</sup> La relazione sopra menzionata osserva che, anche se è stato elaborato un progetto di legge per regolamentare, in maniera più rigorosa, la partecipazione dei magistrati alla vita politica, si tratta di una riforma tanto attesa, che riguarda una questione particolarmente delicata in Italia, e richiede, quindi, un'azione più risoluta.

<sup>17</sup> Formulate dal nuovo ministro della Giustizia e presentate al Parlamento il 15 e 18 marzo 2021.

<sup>18</sup> Per quanto riguarda la riforma del Consiglio superiore della magistratura, oltre al sistema elettorale, viene preso in considerazione un rinnovo, ogni due anni, di metà dei laici e di metà dei togati. Il CSM ha valutato positivamente questa proposta nel suo parere al ministro della Giustizia. Con decreto ministeriale 26 marzo 2021 il ministro della Giustizia ha istituito una "Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario nonché della disciplina della costituzione e del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura". Tale Commissione ha terminato i lavori il 31 maggio 2021 e sta presentando la propria relazione, da prendere eventualmente in considerazione per eventuali emendamenti al progetto di legge discusso in Parlamento.

riguarda la selezione dei membri<sup>19</sup>, e allo status, alla carriera, alla responsabilità e al regime disciplinare dei magistrati<sup>20</sup>. L'Italia sta cooperando con il Consiglio d'Europa a tale riguardo.

**Per affrontare i problemi di integrità sono state prese anche altre misure<sup>21</sup>.** Il CSM ha continuato a introdurre norme volte a promuovere la trasparenza e il criterio del merito nelle nomine alle posizioni di alto livello<sup>22</sup>. Inoltre, per rafforzare ulteriormente l'indipendenza della magistratura, il CSM ha provveduto a stabilire disposizioni dettagliate per i magistrati quanto alla dichiarazione della situazione patrimoniale e al relativo monitoraggio sistematico. Tali misure sono state accolte con favore dal GRECO<sup>23</sup>. Il CSM ha altresì avviato una serie di procedimenti disciplinari<sup>24</sup> e, ai fini delle future valutazioni professionali e delle nomine a incarichi direttivi<sup>25</sup>, sta inoltre prendendo in considerazione ogni problema di integrità emerso nel 2020 a seguito dell'indagine penale che ha portato alle dimissioni di cinque membri del CSM<sup>26</sup>. L'Associazione Nazionale Magistrati ha a sua volta cominciato ad applicare sanzioni disciplinari nei confronti dei suoi membri in caso di violazione del codice etico dei magistrati<sup>27</sup>.

## Qualità

**Sono state incrementate le risorse umane e sono programmate ulteriori assunzioni di personale sia giudiziario che amministrativo.** A seguito del parere del CSM<sup>28</sup>, nel settembre 2020 il ministero della Giustizia<sup>29</sup> ha distribuito i 600 posti supplementari di magistrato fra gli organi giurisdizionali di più alto grado e i servizi della Procura (70 unità), gli organi di primo e secondo grado (422 unità) e la task force delle piante organiche flessibili<sup>30</sup> (176 unità), e nel marzo 2021 nuovo personale (285 magistrati) ha iniziato il

---

<sup>19</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punti 25, 26 e 27. Si veda anche il parere n. 23 (2020) del Consiglio consultivo dei giudici europei ("Il ruolo delle associazioni dei giudici"), punti 31 e 32. *"In diversi Stati membri, le associazioni di giudici hanno una certa influenza sulla selezione dei membri del Consiglio di giustizia. A condizione che non violi l'indipendenza del lavoro del Consiglio di giustizia, tale partecipazione alla selezione dei membri potrebbe essere la benvenuta. Occorre fare attenzione, tuttavia, a che un tale sistema non porti alla politicizzazione dell'elezione e del conseguente lavoro del Consiglio. In ogni caso, non dovrebbe esservi alcuna discriminazione, e i membri di un'associazione di giudici dovrebbero essere liberi di diventare membri di un Consiglio di giustizia a favore dell'indipendenza della giustizia"*.

<sup>20</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punti 50, 52, 58 e 69. Per quanto riguarda i procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici si veda anche la sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 2019, LM, C-216/18, punto 67; per quanto riguarda la responsabilità dei giudici si veda anche la sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, punti da 228 a 239.

<sup>21</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg 3 e 4.

<sup>22</sup> Delibera del CSM del 9 settembre 2020 che modifica la circolare n. 13778 del 24 luglio 2015.

<sup>23</sup> GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità, raccomandazione xi.

<sup>24</sup> Sono in corso nell'ambito del CSM 23 procedimenti disciplinari; uno di essi si è concluso con la sanzione disciplinare più grave, il collocamento fuori dal ruolo organico della magistratura (informazione ricevuta durante la visita nel paese). Sono inoltre in corso di valutazione da parte del CSM trasferimenti obbligatori nei casi in cui non ricorrano più le condizioni che consentono a un magistrato di lavorare con indipendenza e parzialità in un dato ufficio.

<sup>25</sup> Le sanzioni disciplinari più gravi impediscono le nomine ad alcune alte funzioni giudiziarie.

<sup>26</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg 3 e 4.

<sup>27</sup> Contributo dell'Associazione Nazionale Magistrati e informazione ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>28</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 14.

<sup>29</sup> Contributo scritto ricevuto dal ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia.

<sup>30</sup> Sulla base di esperienze analoghe in altri ordinamenti giuridici europei (ad es. in Francia e Spagna), è stato introdotto uno strumento flessibile per affrontare situazioni temporanee difficili e unificare le prestazioni fra

tirocinio. Dopo una prima sospensione dovuta alla pandemia di COVID-19 i concorsi sono ora ripresi<sup>31</sup>. Nel 2020 e nel 2021 si sono svolte, attraverso procedure digitalizzate, le assunzioni di più di 2 000 membri del personale amministrativo<sup>32</sup>. A seguito della relazione sullo Stato di diritto 2020, che ha individuato le risorse umane come un particolare problema per l'Italia con ripercussioni sull'efficienza del sistema giudiziario, il Governo ha previsto misure straordinarie<sup>33</sup> per rafforzare l'Ufficio per il processo<sup>34</sup>, dove il personale giudiziario e amministrativo coopererà in sinergia nell'ambito di moduli organizzativi riveduti<sup>35</sup>. Tali misure straordinarie prevedono l'assunzione a tempo determinato,<sup>36</sup> con contratti triennali, di circa 16 500 laureati in legge, economia e commercio e scienze politiche che forniscano ai magistrati supporto tecnico<sup>37</sup>, e di 1 600 giovani laureati, 750 diplomati specializzati e 3 000 diplomati per supportare gli uffici giudiziari e per seguire l'attuazione dei progetti del ministero della Giustizia come la digitalizzazione dei procedimenti e le riforme. Una quota parte dei neoassunti verrà assegnata alla Corte di cassazione nel quadro della riorganizzazione delle sezioni civili, compresa la sezione tributaria. Per quanto riguarda la giustizia amministrativa, vi è ancora un numero consistente di posti vacanti, specialmente per i giudici di primo grado. Nel febbraio 2021 è stata comunque pubblicata una nuova procedura di assunzione di 40 giudici (ulteriormente estesa a 60) ed è programmato un aumento di 130 posti amministrativi<sup>38</sup>. Per la giustizia amministrativa sono inoltre previste nuove assunzioni<sup>39</sup> ai fini del rafforzamento degli uffici giudiziari, del potenziamento della digitalizzazione e del monitoraggio delle attività dei progetti. Le nuove misure per la riduzione dell'arretrato e della durata dei procedimenti<sup>40</sup> sono volte ad affrontare una raccomandazione specifica per paese formulata da tempo sull'efficienza del sistema giudiziario<sup>41</sup>.

**La digitalizzazione del sistema giudiziario continua ad aumentare nei tribunali civili ed amministrativi, mentre resta problematica nel settore penale<sup>42</sup>.** La digitalizzazione dei procedimenti è stata completata presso gli organi giurisdizionali civili di primo e secondo grado<sup>43</sup> ed è stata avviata presso la Corte di cassazione (sezione civile)<sup>44</sup> e presso i giudici di

---

gli organi giurisdizionali. Nell'ottobre 2020 la relazione tecnica illustrativa sulle piante organiche flessibili è stata inviata al Consiglio superiore della magistratura per parere.

<sup>31</sup> Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, articolo 11.

<sup>32</sup> Contributo scritto ricevuto dal ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia (1 187 unità nel 2020 e 1 056 nel 2021 fino al 13 aprile).

<sup>33</sup> Annunciate nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

<sup>34</sup> L'Ufficio per il processo è stato istituito nel 2014 (articolo 50 del decreto-legge n. 90 del 2014 convertito dalla legge n. 114 del 2014) per coadiuvare i giudici nelle attività preparatorie delle udienze con un team di cancellieri, tirocinanti e altro personale.

<sup>35</sup> Come annunciato nel PNRR.

<sup>36</sup> *Ibidem*; si prevede di completare le assunzioni per la fine del 2022.

<sup>37</sup> Ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti.

<sup>38</sup> Contributo del Consiglio di Stato per la relazione sullo Stato di diritto 2021. Contributo scritto ricevuto dal Consiglio di Stato in occasione della visita in Italia.

<sup>39</sup> *Ibidem*; è prevista l'assunzione, con contratti a tempo determinato, di 250 funzionari e di 90 assistenti tecnici.

<sup>40</sup> Annunciate nel contesto del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), traguardi e obiettivi: riduzione del 90 % degli arretrati per gli organi giurisdizionali civili di primo e secondo grado, e del 70 % per gli organi giurisdizionali amministrativi, entro il secondo trimestre del 2026; riduzione del 40 % dei tempi di esaurimento dei contenziosi civili e commerciali (in tutti i gradi di giudizio), e del 25 % dei tempi di esaurimento dei procedimenti penali (tutti i gradi di giudizio).

<sup>41</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 8, nota a piè di pagina n. 71.

<sup>42</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 5.

<sup>43</sup> Grafici 40 e 44 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

pace<sup>45</sup>. È tuttavia meno sviluppata per i procedimenti penali<sup>46</sup>, ambito in cui si prevede venga avviata per la fine di maggio 2021. Come primo passo è prevista la digitalizzazione del registro delle intercettazioni. Per quanto riguarda la giustizia amministrativa, durante la pandemia di COVID-19 sono stati compiuti ulteriori passi avanti nella digitalizzazione dei procedimenti con il ricorso all'udienza da remoto<sup>47</sup>. Oltre che per le decisioni civili e penali della Corte di cassazione<sup>48</sup>, l'accesso online alle sentenze di primo e secondo grado sta progredendo lentamente, e si prevede sarà completato entro il 2023 solo per le sentenze civili<sup>49</sup>. Sono in corso ulteriori miglioramenti a livello digitale per aumentare i servizi online degli uffici giudiziari, potenziando il Portale dei servizi telematici, i registri PEC e i pagamenti telematici, e per migliorare l'accesso ad alcuni servizi attraverso lo SPID, la Carta nazionale dei servizi e la Carta d'identità elettronica. Il lavoro a distanza durante la pandemia di COVID-19 ha accelerato l'accesso da remoto ad alcuni registri (contenzioso civile, volontaria giurisdizione, e controversie di lavoro, primo e secondo grado<sup>50</sup>). È prevista inoltre una rilevante quantità di formazione per lo sviluppo delle competenze digitali per i dirigenti, e per il personale permanente e temporaneo assunto a supporto della digitalizzazione e per far fronte all'arretrato<sup>51</sup>. Per quanto riguarda il progetto di legge relativo al processo civile, il Governo ha preparato degli emendamenti al progetto di testo per affrontare i problemi di efficienza, anche con l'incremento del livello di digitalizzazione del sistema giudiziario<sup>52</sup>. Tali emendamenti, una volta finalizzati, saranno trasmessi al Parlamento.

**La riforma degli organi di giurisdizione tributaria è ancora in corso.** La commissione di esperti istituita dal ministero della Giustizia e dal ministero dell'Economia e delle Finanze dovrebbe terminare i lavori per la preparazione della riforma degli organi di giurisdizione tributaria di primo e secondo grado entro il 30 giugno 2021<sup>53</sup>. Tale riforma avrebbe come scopo pure la riduzione dell'ingente numero di ricorsi alla Corte di cassazione<sup>54</sup>. Per

---

<sup>44</sup> Il 15 ottobre 2020 il ministero della Giustizia, la Corte di cassazione, l'Avvocatura dello Stato, il Consiglio nazionale forense e l'Organismo congressuale forense hanno sottoscritto un protocollo per l'avvio su base sperimentale, a partire dal 26 ottobre 2021, del deposito telematico attraverso un nuovo modulo di gestione. Inoltre, per i giudici della Corte di cassazione, l'applicativo "desk del consigliere di Cassazione" consente la consultazione da remoto del fascicolo del procedimento, la redazione delle decisioni e il deposito telematico. È prevista l'estensione dello stesso modulo organizzativo alla Procura generale presso la Corte di cassazione, settore civile.

<sup>45</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 18. Più di 200 uffici del giudice di pace hanno effettuato la sperimentazione delle notifiche telematiche e hanno avviato ulteriori fasi della procedura verso una completa digitalizzazione. 145 uffici del giudice di pace hanno concluso il relativo iter amministrativo e sono attualmente operativi.

<sup>46</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 18. Informazione ricevuta dal ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia.

<sup>47</sup> Grafico 2 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021. Si veda anche il contributo scritto ricevuto dal Consiglio di Stato in occasione della visita in Italia: nonostante una completa digitalizzazione dei procedimenti amministrativi durante l'emergenza, non vi è alcuna disposizione che consenta il ricorso alle udienze da remoto una volta cessata tale situazione. Contributo del Consiglio di Stato per la relazione sullo Stato di diritto 2021, che riferisce la possibilità per i giudici amministrativi di consultare i fascicoli da remoto, emettere sentenze e fare uso della firma elettronica.

<sup>48</sup> Grafico 46 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021

<sup>49</sup> Come annunciato nel PNRR.

<sup>50</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pagg. 17 e 18.

<sup>51</sup> Come annunciato nel PNRR.

<sup>52</sup> Informazione ricevuta dal ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia.

<sup>53</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 6. Si veda anche GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità, raccomandazione VII, punto 54.

<sup>54</sup> Come annunciato nel PNRR.

conformarsi alla raccomandazione del GRECO<sup>55</sup>, inoltre, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria ha adottato diverse azioni di prevenzione, controllo ed esecuzione al fine di rafforzare la professionalità e l'integrità dei membri della Giustizia tributaria. Sono state altresì adottate misure di formazione e di ulteriore digitalizzazione.

**Si prevede di includere nella legislazione le norme esistenti per migliorare la qualità delle decisioni giudiziarie.** Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020<sup>56</sup>, tali norme sono attualmente sancite da un protocollo d'intesa firmato dal CSM e dal Consiglio nazionale forense e mirano a migliorare la chiarezza e la sinteticità delle decisioni giudiziarie. Il governo ha preparato degli emendamenti per includere queste norme nel progetto di legge relativo al processo civile<sup>57</sup>.

**Il previsto aumento dei servizi digitalizzati negli uffici di prossimità potrebbe migliorare ulteriormente l'accesso alla giustizia.** Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, il ministero della Giustizia sta attuando un progetto relativo agli uffici di prossimità, che intende migliorare l'accesso agli organi giurisdizionali rendendo il servizio della giustizia più vicino ai cittadini. Gli uffici di prossimità<sup>58</sup> sono ora istituiti in 14 regioni su 20, e sono in grado di offrire presidi omogenei rivolti soprattutto alle fasce deboli mediante una partecipazione rafforzata delle autorità locali e l'uso di strumenti digitalizzati<sup>59</sup> (ad es. invio telematico dei documenti agli uffici giudiziari e accesso alle informazioni sui procedimenti pendenti attraverso una piattaforma digitale).

## Efficienza

**La durata dei procedimenti resta un grave problema<sup>60</sup>.** Nonostante un accresciuto tasso di ricambio già al di sopra del 100 %<sup>61</sup> nel settore civile, il tempo stimato per risolvere i contenziosi civili e commerciali rimane molto lungo<sup>62</sup>. Nel 2019 i tempi di esaurimento nel primo e secondo grado di giudizio sono diminuiti<sup>63</sup>, mentre sono aumentati alla Corte di cassazione, principalmente a causa del contenzioso tributario e delle controversie in materia di protezione internazionale<sup>64</sup>. Nel 2020 la Corte di cassazione ha registrato una diminuzione consistente delle cause in entrata nel settore della protezione internazionale, mentre le cause

---

<sup>55</sup> GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità, raccomandazione VII.

<sup>56</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 6.

<sup>57</sup> Informazione ricevuta dal ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia.

<sup>58</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 6.

<sup>59</sup> Contributo scritto ricevuto dal ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia.

<sup>60</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg 7 e 8.

<sup>61</sup> Grafico 12 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021: ciò indica che il sistema giudiziario è in grado di gestire efficacemente, nel complesso, il numero di casi in entrata. Si veda anche lo studio sul funzionamento dei sistemi giuridici negli Stati membri dell'UE (CEPEJ 2021), che riporta un tasso di ricambio per i contenziosi civili e commerciali del 104,5 % nel 2019 (102,9 % nel 2018).

<sup>62</sup> Grafici 8 e 9 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

<sup>63</sup> In linea con una raccomandazione formulata da tempo dal Consiglio per ridurre la durata dei procedimenti. Si veda la relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 8.

<sup>64</sup> Contributo scritto ricevuto dal ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia. Il ministero ha sottolineato che i tempi di esaurimento dei procedimenti nel 2020 possono non essere un indicatore accurato a causa della forte discontinuità nelle serie dovuta alla pandemia di COVID-19. Per tale motivo i dati per il 2020 non sono riportati. Lo studio sul funzionamento dei sistemi giuridici negli Stati membri dell'UE (CEPEJ 2021) indica, come ultimi dati (2019) sui tempi di esaurimento dei procedimenti, un leggero incremento in primo grado di giudizio (per il settore civile, 532 giorni in primo grado, 791 giorni in secondo grado e 1 302 giorni per la Corte di cassazione).



in entrata in materia tributaria<sup>65</sup>, con molti casi di annullamento<sup>66</sup>, restano un serio problema. I tassi di inammissibilità restano elevati<sup>67</sup>. Nel 2020, i tribunali amministrativi hanno continuato a ridurre i tempi di esaurimento dei procedimenti in tutti i gradi di giudizio, che comunque rimangono superiori alla media<sup>68</sup>. Si continuano a registrare risultati positivi nel settore degli appalti pubblici<sup>69</sup>. L'Italia rimane soggetta alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per la durata dei procedimenti amministrativi<sup>70</sup>. Per quanto riguarda i procedimenti penali, la Corte di cassazione ha riferito un aumento generale delle cause pendenti nel 2020<sup>71</sup>, soprattutto in ultimo grado. Questo conferma l'urgente necessità di introdurre misure destinate ad aumentare l'efficienza, specialmente a livello di appello<sup>72</sup>. Viene inoltre riportato che più della metà dei processi celebrati con rito ordinario in primo grado si concludono con un'assoluzione<sup>73</sup>. L'Italia rimane soggetta alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa anche per la durata dei procedimenti penali<sup>74</sup>.

**Il Parlamento sta ancora discutendo i progetti di legge intesi a colmare le carenze di efficienza<sup>75</sup>.** Il governo ha presentato un insieme di emendamenti al progetto di legge volto ad aumentare l'efficienza del processo civile<sup>76</sup>. Tali emendamenti includono, fra l'altro, un maggior ricorso alla risoluzione alternativa delle controversie<sup>77</sup>, all'arbitrato e alla

---

<sup>65</sup> Relazione del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, 2021: alla fine del 2020 erano pendenti in totale 120 473 ricorsi civili, fra cui 53 482 cause tributarie.

<sup>66</sup> Relazione del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, 2021: nel 2020 è stato annullato il 45,6 % delle decisioni delle Commissioni tributarie portate dinanzi alla Corte di cassazione, rispetto al 17,2 % di annullamenti di tutte le decisioni portate dinanzi alla stessa corte.

<sup>67</sup> Relazione del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, 2021: nel 2020 è stato definito inammissibile il 24,7 % di tutti i ricorsi civili presentati alla Corte di cassazione, rispetto al 18,7 % del 2019 (Annuario statistico della Corte di cassazione 2020 e 2019).

<sup>68</sup> Grafici 9 e 10 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021; inoltre, lo studio sul funzionamento dei sistemi giuridici negli Stati membri dell'UE della CEPEJ del 2021 segnala per il 2019 una diminuzione dei tempi di esaurimento dei procedimenti del 7,7 % per il primo grado di giudizio e del 12,3 % per l'ultimo grado. Per quanto riguarda i dati del 2020: contributo del Consiglio di Stato per la relazione sullo Stato di diritto 2021 (667 giorni in primo grado nel 2020 rispetto agli 820 giorni nel 2019; 862 giorni per l'ultimo grado nel 2020 rispetto agli 821 giorni nel 2019).

<sup>69</sup> Contributo del Consiglio di Stato per la relazione sullo Stato di diritto 2021 e informazione ricevuta dal Consiglio di Stato in occasione della visita in Italia (113 giorni in primo grado e 182 giorni per l'ultimo grado nel 2020). Lo stesso vale per i procedimenti elettorali (da 3 a 211 giorni in primo grado, e da 3 a 201 giorni in secondo grado nel 2020).

<sup>70</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 7, nota 63. Il caso del *gruppo Abenavoli* sarà esaminato dal Comitato dei ministri prima della fine dell'anno.

<sup>71</sup> Relazione del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, 2021, pag. 25.

<sup>72</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 7.

<sup>73</sup> Relazione del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, 2021: il 50,5 % dei processi celebrati con il rito ordinario in primo grado e il 69,7 % dei giudizi di opposizione al decreto penale si concludono con una pronuncia di assoluzione.

<sup>74</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 7, nota 68. Si veda anche Consiglio d'Europa, Supervisione dell'esecuzione delle sentenze della CEDU, decisione del Comitato dei ministri CM/Del/Dec(2021)1406/H46-15 del 9 giugno 2021 e CM/Notes/1406/H46-15.

<sup>75</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 8.

<sup>76</sup> Emendamenti al progetto di legge relativo al processo civile presentati il 16 giugno 2021 al Parlamento. Tali emendamenti erano annunciati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Informazione ricevuta dal ministero della Giustizia in occasione della visita in Italia.

<sup>77</sup> Uno degli emendamenti mira a introdurre degli obblighi per la risoluzione stragiudiziale. A tale riguardo va osservato che l'obbligatorietà del ricorso alla risoluzione alternativa delle controversie prima di avviare un procedimento giudiziario può far sorgere preoccupazioni quanto alla compatibilità con il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: sentenza della

negoziiazione assistita, una maggiore concentrazione per quanto riguarda la fase preparatoria e introduttiva dei giudizi, il potenziamento della digitalizzazione tramite le udienze da remoto, una revisione dei filtri di ammissibilità in appello, una semplificazione della procedura d'appello e la riorganizzazione dell'Ufficio per il processo. In campo penale le misure previste<sup>78</sup> possono includere, fra l'altro, un miglioramento del sistema delle notificazioni, un più esteso accesso a procedure speciali (ad esempio il patteggiamento), un maggiore intervento del giudice nella fase delle indagini preliminari, un accesso selettivo al giudizio di appello, una riduzione della sovracriminalizzazione, e innovazioni relative alle sanzioni penali così come alla giustizia riparativa con particolare attenzione alle vittime<sup>79</sup>. Il Governo può inoltre introdurre specifici emendamenti per l'Ufficio per il processo ai fini di un aumento di efficienza. Il progetto di riforma riguardante il CSM e altri componenti del sistema giudiziario includerà verosimilmente disposizioni per sostenere e agevolare l'aumento di efficienza (ad es. l'obbligo, per i magistrati con funzioni apicali, di coprire un certo orizzonte temporale per consentire un'adeguata programmazione dell'ufficio)<sup>80</sup>.

## II. QUADRO ANTICORRUZIONE

L'Autorità Nazionale Anticorruzione è il principale soggetto competente per la prevenzione della corruzione all'interno della pubblica amministrazione e per la vigilanza sull'adozione dei piani triennali anticorruzione. Il nucleo anticorruzione della Guardia di Finanza indaga e previene la corruzione in qualità di autorità di contrasto specializzata. L'Unità di informazione finanziaria per l'Italia, autorità indipendente che opera presso la Banca d'Italia, presta sostegno alla Procura competente e collabora con la Guardia di Finanza in quanto autorità competente per ricevere le segnalazioni di transazioni finanziarie sospette.

**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 2020 di Transparency International l'Italia ha ricevuto un punteggio di 53/100 e si è classificata al 15° posto nell'Unione europea e al 52° posto a livello mondiale<sup>81</sup>. Questa percezione è aumentata significativamente<sup>82</sup> negli ultimi cinque anni<sup>83</sup>.

---

Corte di giustizia del 18 marzo 2010, *Rosalba Alassini contro Telecom Italia SpA* (C-317/08) EU:C:2010:146).

<sup>78</sup> Annunciate nel PNRR. La Commissione tecnica istituita dal ministero della Giustizia il 16 marzo 2021 per valutare il progetto di legge relativo al processo penale ha inoltre pubblicato la sua relazione il 24 maggio 2021.

<sup>79</sup> L'8 luglio 2021 il Consiglio dei Ministri ha approvato il testo della riforma da presentare al Parlamento, compresa una nuova proposta sui termini di prescrizione.

<sup>80</sup> Decreto ministeriale 26 marzo 2021 che istituisce una commissione tecnica per l'elaborazione di emendamenti per la riforma dell'ordinamento giudiziario e la costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

<sup>81</sup> Transparency International, *Indice di percezione della corruzione 2020 (2021)*, pagg. 2-3. Il livello di corruzione percepita è classificato come segue: basso (la percezione della corruzione nel settore pubblico fra gli esperti e i dirigenti aziendali ha un punteggio sopra 79); relativamente basso (punteggio fra 79 e 60); relativamente alto (punteggio fra 59 e 50); alto (punteggio sotto 50).

<sup>82</sup> Nel 2015 il punteggio era 44, mentre nel 2020 è 53. Negli ultimi cinque anni il punteggio aumenta/cala significativamente quando il cambiamento è di più di 5 punti, migliora/peggiora quando il cambiamento è fra i 4 e i 5 punti, è relativamente stabile quando il cambiamento è fra 1 e 3 punti.

<sup>83</sup> I dati dell'Eurobarometro sulla percezione e l'esperienza della corruzione da parte dei cittadini e delle imprese, riportati l'anno scorso, sono aggiornati ogni due anni. Gli ultimi insiemi di dati sono lo Speciale Eurobarometro 502 (2020) e il Flash Eurobarometro 482 (2019).

**L'Italia dispone di un Piano nazionale anticorruzione per gli anni 2019-2021.** L'organo centrale di coordinamento per tale piano<sup>84</sup> è l'Autorità Nazionale Anticorruzione. Il Piano, che rappresenta la strategia generale per la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, stabilisce i principali obiettivi di tale prevenzione, che sono aggiornati ogni anno. I temi principali dell'aggiornamento del Piano nel 2021 sono da un lato gli appalti pubblici, dall'altro il ruolo e i compiti dei responsabili anticorruzione locali, istituiti come figure centrali in ogni amministrazione locale<sup>85</sup>. Secondo l'Autorità Nazionale Anticorruzione, tali due questioni saranno anche le principali tematiche del prossimo piano triennale per il periodo successivo al 2021<sup>86</sup>. Il Piano nazionale anticorruzione aiuta ogni pubblica amministrazione nella definizione e nell'attuazione dei propri specifici piani triennali<sup>87</sup>, con un'attenzione particolare, attualmente, per gli appalti pubblici e la mitigazione del rischio di corruzione. Un sistema di monitoraggio esiste e i portatori di interessi ritengono che funzioni bene<sup>88</sup>. Nel novembre 2020, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha avviato una valutazione della portata dell'attuazione di questi piani locali adottati dalle pubbliche amministrazioni<sup>89</sup>.

**Sono entrate in vigore modifiche legislative per reprimere la corruzione e i reati ad essa connessi in modo più coerente.** In particolare, le modifiche<sup>90</sup> al codice penale hanno introdotto sanzioni più severe per le frodi<sup>91</sup> e hanno ampliato l'ambito di applicazione

---

<sup>84</sup> Il Piano nazionale anticorruzione è stato istituito come principale normativa anticorruzione in Italia dalla 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 riguarda il periodo 2019-2021 (Autorità Nazionale Anticorruzione, Piano nazionale anticorruzione, Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019).

<sup>85</sup> I responsabili anticorruzione hanno il compito di definire e di monitorare i piani triennali anticorruzione a livello locale. Informazione ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>86</sup> Informazione ricevuta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione in occasione della visita in Italia.

<sup>87</sup> Ogni ministero e ogni amministrazione o ente locale definisce e attua i propri piani triennali. Il Piano anticorruzione aiuta fra l'altro tali soggetti pubblici a stabilire le norme per la nomina del responsabile della prevenzione della corruzione al loro interno, e specifica il ruolo degli stessi enti pubblici nella valutazione e nella gestione dei rischi di corruzione, nel rafforzamento della trasparenza nell'amministrazione, nel sostegno agli autori di segnalazioni di illeciti (*whistleblower*), e nel monitoraggio delle procedure di privatizzazione. Stabilisce altresì le norme per l'elaborazione dei piani triennali anticorruzione nei settori più esposti a tale fenomeno, come la sanità.

<sup>88</sup> Informazione ricevuta da Transparency International in occasione della visita in Italia.

<sup>89</sup> L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha ideato e attuato una piattaforma elettronica per le amministrazioni, attraverso cui ricevere i dati e la relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della specifica amministrazione. Nella precedente valutazione era stato esaminato un campione di 536 amministrazioni pubbliche riguardo al livello generale di attuazione dei piani triennali locali secondo quanto stabilito nel Piano nazionale anticorruzione 2016. La maggior parte delle amministrazioni (circa l'87%) hanno svolto analisi inadeguate per valutare il rischio corruttivo al loro interno. In particolare, il 27,1% delle amministrazioni ha trascurato l'analisi del contesto socioeconomico. Rispetto a valutazioni precedenti, la capacità generale di analisi del rischio è comunque migliorata nel paese.

<sup>90</sup> Il decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, entrato in vigore il 30 luglio 2020, ha apportato modifiche a molte norme esistenti, compresi il codice penale, il decreto legislativo n. 74/2000 (sui reati tributari), il decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 e il decreto legislativo 8/2016 (in materia doganale), e il decreto legislativo 231/2001 (sulla responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato).

<sup>91</sup> Le modifiche apportate al codice penale includono: una fattispecie aggravata dei reati di peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316), indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter) e induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.), nel caso in cui il fatto offenda gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto siano superiori a 100 000 EUR. Per i reati sopra indicati è stata introdotta una pena massima di quattro anni di reclusione (invece dei tre anni stabiliti in precedenza). Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 35.

soggettivo per la corruzione internazionale<sup>92</sup>. Il decreto rilevante ha inoltre modificato la normativa sull'abuso d'ufficio affinché riguardi solo la violazione di regole di condotta espressamente previste dalla legge (o da atti aventi forza di legge) per ridurre il margine di discrezionalità precedentemente presente<sup>93</sup>.

**La cooperazione fra le istituzioni impegnate nella lotta contro la corruzione funziona bene, specialmente in relazione alla criminalità organizzata.** La cooperazione fra la Guardia di Finanza, l'Unità di informazione finanziaria, la Procura della Corte dei Conti, la Direzione nazionale antimafia e l'Autorità Anticorruzione sulla segnalazione di attività sospette si è dimostrata efficace, in particolare per quanto riguarda la corruzione nelle procedure di gara pubbliche e l'illegalità nella pubblica amministrazione<sup>94</sup>. Analogamente, la cooperazione con l'Agenzia 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<sup>95</sup>. Secondo la Guardia di Finanza e le procure, le risorse e il livello di specializzazione degli investigatori e dei pubblici ministeri, come pure il loro accesso alle informazioni nei registri e nelle banche dati rilevanti, sono generalmente sufficienti per lo svolgimento dei loro compiti nel settore della repressione della corruzione. Nonostante i recenti e importanti sviluppi legislativi relativi al quadro giuridico<sup>96</sup>, la mancanza di risorse e una limitata esperienza e competenza giuridica penalizzano la capacità delle autorità di contrasto di efficace perseguimento ed esercizio dell'azione penale riguardo alla corruzione straniera<sup>97</sup>. L'Italia, grande esportatrice, è recentemente passata da un livello di contrasto attivo a un contrasto moderato della corruzione straniera<sup>98</sup>, benché l'attenzione nei riguardi di questo tipo di reato sia significativamente aumentata rispetto a 10 anni fa<sup>99</sup>.

**Gli sforzi di lotta contro la corruzione continuano ad essere ostacolati da tempi eccessivi di esaurimento dei procedimenti, in particolare a livello di appello.** Un disegno di legge di marzo 2020 per migliorare l'efficienza del processo penale e per accelerare la definizione dei procedimenti presso le corti d'appello è ancora oggetto di esame alla Camera dei deputati<sup>100</sup>. Risultati positivi nel contenimento della durata dei processi si sono registrati

---

<sup>92</sup> L'articolo 322-bis del codice penale è stato modificato al fine di includere, tra i soggetti punibili per corruzione internazionale, anche le persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di Stati non appartenenti all'Unione europea, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea.

<sup>93</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 36.

<sup>94</sup> Informazioni ricevute da Guardia di Finanza / Procura della Corte dei Conti / Direzione nazionale antimafia / Autorità Anticorruzione in occasione della visita in Italia.

<sup>95</sup> Si veda sopra - Informazioni ricevute in occasione della visita in Italia.

<sup>96</sup> Nel 2019, una nuova normativa ha esteso i periodi di prescrizione e ha 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).

<sup>97</sup> Informazione ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>98</sup> Nel periodo 2016-2019 l'Italia ha aperto 23 indagini e nove casi, e ha chiuso quattro casi di corruzione straniera con sanzioni. Transparency International, *Exporting Corruption* (2020), pag. 73.

<sup>99</sup> Informazione ricevuta dalla Procura generale presso la Corte di cassazione in occasione della visita in Italia.

<sup>100</sup> Disegno di legge n. 2435, "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello". La riforma della giustizia fa parte del Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia in risposta alle raccomandazioni formulate nell'ambito del ciclo del semestre europeo; si veda la raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia, raccomandazione specifica per paese n. 4, pag. 11, e la raccomandazione di raccomandazione del

precedentemente presso gli organi giurisdizionali di primo grado e la Corte di cassazione<sup>101</sup>. Statistiche aggiornate sulle indagini di corruzione svolte dalla polizia e sulle azioni penali e le condanne da parte dei giudici per l'anno 2020 non sono disponibili e se ne prevede la pubblicazione nel corso del 2021<sup>102</sup>.

**Le modifiche alla legge relativa agli autori di segnalazioni di illeciti sono nella fase finale dell'iter legislativo.** Fino all'adozione di tali modifiche<sup>103</sup>, la tutela degli autori di segnalazioni di illeciti rimane limitata, poiché si basa su programmi di conformità su base volontaria che non tutte le società hanno predisposto<sup>104</sup>. In pratica, l'Autorità Anticorruzione non ha il mandato per ricevere segnalazioni provenienti dal settore privato né per emanare sanzioni<sup>105</sup>. L'estensione del campo d'applicazione a tutte le società con più di 50 dipendenti rappresenterà quindi un importante nuovo livello di tutela per i *whistleblower* nel settore privato. Nel giugno 2021 l'Autorità Anticorruzione ha emanato una nuova serie di linee guida sulle segnalazioni di illeciti<sup>106</sup>.

**Una proposta di legge sui conflitti di interesse per i parlamentari è ancora pendente in Parlamento.** La proposta di legge<sup>107</sup> presentata nel maggio 2019 modificherebbe e sostituirebbe quasi interamente le disposizioni della legge n. 215/2004 sui conflitti di interessi<sup>108</sup>. La proposta è stata approvata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati nell'ottobre 2020, con un orizzonte indicativo per l'entrata in vigore stabilito al 1° luglio 2021<sup>109</sup>. La proposta comprende l'introduzione di misure più rigorose per i titolari di cariche di governo nazionali, regionali e locali<sup>110</sup>. L'adozione di un codice di

---

Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, considerando 27. Si veda anche la sezione I: "Sistema giudiziario".

<sup>101</sup> Informazione ricevuta in occasione della visita in Italia. Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 8. Rilevante in questo contesto è anche la riforma, entrata in vigore dal 2020, che prevede l'interruzione della prescrizione dopo una sentenza di primo grado, in linea con una raccomandazione specifica per paese formulata da tempo. Sui tempi di esaurimento dei procedimenti si veda anche la sezione I: "Sistema giudiziario", pagg. 6-7.

<sup>102</sup> Informazione ricevuta dalla Guardia di Finanza in occasione della visita in Italia.

<sup>103</sup> Gli emendamenti sono stati approvati in seconda lettura il 31 marzo 2021 e sono stati trasmessi al Senato per l'approvazione finale.

<sup>104</sup> Con l'adozione della legge n. 179/2017, la disciplina relativa alla segnalazione di reati o irregolarità (*whistleblowing*), generalmente 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.

<sup>105</sup> A loro volta, e come indicato l'anno scorso 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.

<sup>106</sup> Le autorità italiane affermano che questa serie di linee guida tiene conto dei principi della direttiva (UE) 2019/1937.

<sup>107</sup> Si veda la proposta legislativa n. 1461, Macina ed altri, "Disposizioni in materia di conflitti di interessi" (2018).

<sup>108</sup> Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 30.

<sup>109</sup> Informazione ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>110</sup> La proposta prevede casi supplementari di ineleggibilità alle cariche di deputato, senatore e consigliere regionale, e include nuove regole per l'ineleggibilità dei magistrati e disposizioni sul regime normativo da applicarsi ai magistrati che si candidano alle elezioni. 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 sulla non-trasferibilità delle cariche

comportamento formalizzato non è ancora stata completata<sup>111</sup>. Finché non entrerà in vigore la nuova legge, la legislazione sui conflitti di interesse rimarrà frammentata<sup>112</sup>. Analogamente, rimane frammentato e non trasparente il regime relativo alla pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali dei deputati e dei senatori<sup>113</sup>.

**Non esiste alcuna legge relativa alle attività di lobbying nei confronti di membri del Governo, ma sono stati presentati in Parlamento diversi progetti di legge.** I progetti di legge<sup>114</sup> presentano il quadro generale dei rapporti con i rappresentanti di interessi in base all'esperienza acquisita con i registri per la trasparenza del ministero dello Sviluppo economico e del ministero del Lavoro<sup>115</sup>. Non vi è alcun riferimento specifico all'introduzione di un'"impronta legislativa"; col 4° piano d'azione nazionale per l'*open government* il Governo si è tuttavia impegnato a costituire un gruppo di lavoro per l'elaborazione di un registro nazionale unificato per la trasparenza, che includa le agende pubbliche di tutti i decisori e i loro incontri con i rappresentanti di interessi<sup>116</sup>. Finché non esisterà un registro delle lobby operativo, compresa un'impronta legislativa, la regolamentazione delle attività di lobbying relative al Governo resta frammentata<sup>117</sup>.

**La proposta legislativa sui conflitti di interessi presentata nel 2020 prevede una revisione delle norme relative alle attività *post-employment*, ossia dopo la cessazione delle funzioni ("*pantouflage*" o "*porte girevoli*").** In termini di ambito di applicazione, la proposta<sup>118</sup> riguarda i membri del Parlamento e le alte cariche esecutive, ma non si estende ai

---

(attualmente regolamentate dal decreto legislativo n. 39/2013), 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. Si veda GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità - Italia, punti da 15 a 19.

<sup>111</sup> Si veda GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità - Italia, punti 10 e 11. Il GRECO raccomanda inoltre di ampliare ancora la gamma delle sanzioni non penali per le condotte moralmente discutibili.

<sup>112</sup> Come indicato l'anno scorso nella relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12.

<sup>113</sup> Ciò vale anche per i membri del Governo e i titolari di incarichi dirigenziali. Per maggiori dettagli si veda la relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 12. Questo nonostante l'impegno dell'Italia sull'apertura dei dati nel contesto del G20. Si veda anche "*G20 Anti-Corruption Open Data Principles*" (2015).

<sup>114</sup> Stando alle informazioni ricevute dal Governo sono stati presentati alla Camera e al Senato nove progetti di legge, di cui tre sono stati trasmessi alla Commissione Affari costituzionali. In particolare, i progetti di legge dinanzi al Senato sono stati presentati nel 2018 e nel 2019.

<sup>115</sup> Informazione ricevuta dalla segreteria dell'Ufficio della presidenza in occasione della visita in Italia. Nell'ambito degli impegni assunti dal Governo italiano col 3° piano d'azione nazionale per l'*open government*, nel settembre 2018 il ministero dello Sviluppo economico e il ministero del Lavoro hanno adottato un registro per la trasparenza e un codice di condotta.

<sup>116</sup> Governo italiano, 4° piano d'azione nazionale per l'*open government* (2019-2021), pag. 19.

<sup>117</sup> La decisione n. 208/2017 regola solo le attività della Camera dei deputati, non del Senato. Sul territorio nazionale la situazione rimane frammentata, in mancanza di un registro nazionale per il Governo. Alcune regioni e alcuni comuni hanno compiuto passi avanti e hanno adottato delle 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. Si veda GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità, punti da 30 a 37.

<sup>118</sup> Camera dei deputati, 6 ottobre 2020, Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, "Disposizioni in materia di conflitti di interessi. C. 702 Fiano, C. 1461 Macina e C. 1843 Boccia".

funzionari pubblici direttamente collegati ai ministri, ad esempio i capigabinetto. La durata del proposto periodo di attesa di un anno è attualmente in discussione<sup>119</sup>.

**L'Italia vieta i finanziamenti pubblici diretti ai partiti politici, anche per le campagne elettorali.** Di conseguenza, i partiti politici devono finanziarsi quasi esclusivamente con donazioni private di persone fisiche o giuridiche<sup>120</sup>. Questa situazione ha portato i parlamentari a fare grande affidamento sulle proprie risorse per il finanziamento delle campagne elettorali, e ciò ha reso i protagonisti politici maggiormente dipendenti dalle donazioni private e più vulnerabili a influenze indebite<sup>121</sup>. Per le donazioni private esiste un tetto, relativamente alto, di 100 000 EUR all'anno. Le norme in vigore dal 2019 sulla trasparenza dei finanziamenti alle organizzazioni politiche obbligano comunque i partiti a pubblicare i dati sulle donazioni<sup>122</sup>. 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. Esistono preoccupazioni quanto alle capacità e alle risorse degli organi di verifica e di vigilanza<sup>123</sup>. La pratica di incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche prima che vengano trasferite ai partiti politici può rappresentare un ostacolo per la contabilità pubblica, poiché tali operazioni sono difficili da tracciare e monitorare<sup>124</sup>.

**La pandemia di COVID-19 ha aumentato significativamente il rischio che la criminalità si infilti ulteriormente nell'economia legale dell'Italia tramite la corruzione e i reati ad essa connessi.** Secondo le forze di polizia i criminali hanno approfittato in particolare dell'acquisto di piccole imprese private, come ristoranti in difficoltà economiche a causa della pandemia di COVID-19, e di prodotti sanitari quali mascherine, dispositivi di protezione e gadget medici, come mezzo per facilitare altri reati connessi alla corruzione, quale il

---

<sup>119</sup> Informazione ricevuta in occasione della visita in Italia. Si veda GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità, punto 28. In particolare, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, cui è stato conferito il potere di accertare le violazioni e di imporre misure sanzionatorie, ha esortato il Governo a migliorare la legislazione sulla pratica delle "porte girevoli". Si veda Autorità Nazionale Anticorruzione (2020), Atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020 sulla disciplina del *pantouflage*. Finora in materia non vi sono dati disponibili, poiché l'Autorità Anticorruzione, secondo le informazioni da essa fornite in occasione della visita in Italia, è ancora in una fase precoce della sua attività di accertamento.

<sup>120</sup> Il finanziamento pubblico diretto ai partiti politici è stato vietato a seguito di un referendum nel 1993 e delle conseguenti misure adottate dal 1993 al 2013.

<sup>121</sup> 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, "*Soldi e politica: cosa ci dicono i dati?*" (novembre 2020).

<sup>122</sup> Legge n. 3/2019. Non esiste un registro informatico centralizzato. Si veda GRECO, Terzo ciclo di valutazione - Secondo addendum alla seconda relazione di conformità, punto 37. Il GRECO 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.

<sup>123</sup> Gli organi di verifica includono la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, la Corte dei conti e il Collegio regionale di garanzia elettorale.

<sup>124</sup> Secondo quanto si riferisce questa pratica avrebbe attirato l'attenzione di investigatori e pubblici ministeri all'inizio del 2020. Le donazioni fatte ad associazioni terze hanno rappresentato quasi 10 milioni di EUR, ossia il 37% del volume totale dei finanziamenti politici nel 2019. Si veda Transparency International, *Debugging Democracy, Open data for political integrity in Europe* (2020), pagg. 4 e 19-20.

riciclaggio di denaro<sup>125</sup>. Il decreto-legge per la semplificazione e l'innovazione digitale adottato nel luglio 2020 ha introdotto un regime speciale per l'aggiudicazione dei contratti pubblici<sup>126</sup>. Le misure si concentrano su procedure rapide e aggiudicazioni dirette senza gare ufficiali<sup>127</sup>, su procedure di aggiudicazione semplificate e su sanzioni per coloro che sospendono o rallentano l'aggiudicazione e l'esecuzione di lavori pubblici - tutti elementi, questi, che rischiano di facilitare la corruzione<sup>128</sup>. L'Autorità Anticorruzione ha aggiornato la sua Banca dati dei contratti pubblici nel settembre 2020 e ha elaborato nuovi indicatori del rischio di corruzione nel settore degli appalti pubblici nel dicembre 2020<sup>129</sup>.

### **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 italiana<sup>130</sup>. La legislazione secondaria stabilisce un solido quadro volto a garantire il pluralismo dei media nel paese, ed è istituito per legge un organismo indipendente e convergente per la regolamentazione dei media, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM). Le pene per il reato di diffamazione, che possono arrivare fino a un anno di reclusione, sono attualmente in corso di riesame al Parlamento, ed è pendente la disciplina di recepimento della direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva SMAV). I giornalisti devono essere iscritti all'Ordine dei Giornalisti, che provvede all'autodisciplina della professione.

**L'autorità di regolamentazione dei servizi di media audiovisivi, l'AGCOM, continua a funzionare in modo indipendente ed efficace.** Nel novembre 2020 l'Osservatorio sul giornalismo dell'AGCOM ha pubblicato una relazione che esamina, fra l'altro, l'esercizio

---

<sup>125</sup> Informazione ricevuta dalla Guardia di Finanza in occasione della visita in Italia. Informazione ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>126</sup> Decreto legge n. 76/2020.

<sup>127</sup> Le misure innalzano la soglia per l'aggiudicazione diretta da 40 000 EUR a 150 000 EUR per semplificare le procedure relative ai contratti di lavoro, e da 40 000 EUR a 75 000 EUR per i servizi e le forniture.

<sup>128</sup> L'Autorità Anticorruzione ha sottolineato che la scelta di derogare "ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale" appare sproporzionata rispetto all'obiettivo di incentivare gli investimenti pubblici nonché far fronte alle ricadute economiche negative a seguito della COVID-19. Si veda Autorità Anticorruzione, *Esame e commento degli articoli del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» in tema di contratti pubblici, trasparenza e anticorruzione* (2020). Inoltre, per affrontare l'emergenza causata dalla pandemia di COVID-19, nell'aprile 2020 l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha pubblicato un manuale con un quadro d'insieme sistematico delle disposizioni di legge nazionali rilevanti per accelerare e semplificare le procedure di gara.

<sup>129</sup> La banca dati include informazioni su 51,9 milioni di procedure d'appalto, 38 500 stazioni appaltanti e 234 000 offerenti. Si vedano i dati pubblicati sul sito web dell'Autorità Anticorruzione. Sul sito web dell'Autorità sono sistematicamente disponibili dati che in precedenza erano meno accessibili o che richiedevano estrazioni ad hoc - ad esempio sui subappalti, le variazioni nell'esecuzione dei lavori, o gli elenchi di società qualificate per eseguire determinate categorie di lavori -, comprese, ora, anche statistiche descrittive. Un documento di lavoro dell'Autorità presenta un nuovo indice dei rischi di corruzione con indicatori costruiti sui dati della Banca dati nazionale dei contratti pubblici per misurare i rischi di corruzione a livello locale e per promuovere la trasparenza negli appalti pubblici. Si veda Autorità Anticorruzione, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca dati nazionale dei contratti pubblici*, Working paper, 5 (2020).

<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/Collana%20scientifica%20Autorita/Collana%20scientifica%20Anac%20-%20Matteo%20Tro%20C3%83%20ACa%20WP%20n.5.pdf>

<sup>130</sup> Costituzione della Repubblica italiana, articolo 21. Per il numero significativo di giornalisti che vivono sotto scorta l'Italia mantiene la sua posizione relativamente bassa, al 41° posto nel mondo (e 20° nell'UE), nell'Indice 2021 sulla libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere,



della professione giornalistica durante la pandemia di COVID-19<sup>131</sup> e le numerose difficoltà affrontate dai giornalisti sia prima che durante la pandemia. La relazione documenta il peggioramento delle condizioni lavorative, l'aumento del lavoro free-lance e di altre forme precarie e la mancanza di conoscenze specialistiche fra i professionisti, non da ultimo sugli argomenti legati alla COVID-19<sup>132</sup>.

**Il Governo ha fornito sostegno finanziario al settore dei media per alleviare l'impatto della pandemia di COVID-19.** Nel 2021 il Governo italiano ha introdotto una serie di misure economiche per attenuare l'impatto della pandemia di COVID-19. Alcune di esse sono specificamente rivolte ai media, come un credito d'imposta per le spese pubblicitarie, un credito di imposta per i rivenditori di giornali, un credito di imposta per gli investimenti tecnologici nei media digitali e un credito di imposta per l'acquisto della carta<sup>133</sup>. Il Parlamento ha inoltre approvato il rinvio dei tagli di bilancio che erano programmati per il Fondo per il pluralismo dell'informazione<sup>134</sup>. L'accesso a tale fondo è basato su una serie di criteri oggettivi: hanno diritto al sostegno pubblico solo le testate editate da cooperative giornalistiche, le pubblicazioni senza fini di lucro e le imprese editrici rivolte alle minoranze linguistiche. La Corte costituzionale ha sostenuto che in un tale settore fondamentale vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri chiari e obiettivi<sup>135</sup>.

**L'indipendenza politica dei media italiani continua a destare preoccupazione a causa della mancanza di una legge efficace che disciplini i conflitti di interesse.** I progetti di riforma sono sempre pendenti in Parlamento nonostante la questione resti un argomento politico cruciale nel paese<sup>136</sup>. Anche se in Italia i giornali principali non sono detenuti direttamente o indirettamente da uomini politici o da partiti politici, le linee editoriali rispecchiano la forte polarizzazione della scena politica italiana. Per tali motivi l'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 (*Media Pluralism Monitor - MPM*) ritiene a medio rischio l'indipendenza politica in generale e l'autonomia editoriale in particolare<sup>137</sup>. In Italia si osservano alti livelli di concentrazione in tutti i sottosectori dei mezzi di informazione<sup>138</sup>.

**Sono stati riportati ostacoli all'effettivo accesso alle informazioni.** La legge italiana sulla libertà d'informazione (FOIA)<sup>139</sup> disciplina l'"accesso civico" ai dati e ai documenti in possesso della pubblica amministrazione. L'MPM 2021 fa riferimento a relazioni indipendenti indicanti che talvolta le giustificazioni fornite dalle autorità per rifiutare l'accesso alle informazioni sono vaghe e non sufficientemente fondate sulle esclusioni

---

<sup>131</sup> Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), *Osservatorio sul Giornalismo III edizione - La professione alla prova dell'emergenza Covid-19 - documento di consultazione pubblica*, novembre 2020.

<sup>132</sup> Le ONG consultate durante la visita nel paese hanno confermato che il lavoro precario è diventato un reale problema che investe la professione, e che le prospettive economiche del settore si stavano gravemente deteriorando già prima della pandemia di COVID-19.

<sup>133</sup> Legge n. 27/2020 e Legge di Bilancio n. 178/2020.

<sup>134</sup> Dipartimento per l'informazione e l'editoria, *Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione*.

<sup>135</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 206/2019 (ECLI:IT:COST:2019:206).

<sup>136</sup> Modifiche alla legge n. 215/2004 nota come "Legge Frattini".

<sup>137</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pagg. 15-16.

<sup>138</sup> Si veda MPM 2021, pag. 12, per le quote di mercato dei principali esponenti nei vari sottosectori dei mezzi d'informazione. La legge italiana fissa dei limiti alle quote di mercato per ciascun mercato dei media (limite tecnico) e per il mercato dei media complessivo (limite economico). Finora l'AGCOM non ha accertato alcuna violazione del limite tecnico (MPM 2021, pag. 13). Rappresenta un problema la mancanza di dati e sistemi di misurazione standardizzati e comparabili sull'audience dei media digitali (MPM 2021, pag. 21).

<sup>139</sup> Decreto legislativo n. 97/2016.

previste dalla legge. Durante la pandemia di COVID-19, la sospensione delle disposizioni della legge sulla libertà di informazione fra il 28 febbraio e il 15 aprile 2020 è stata motivata da ragioni operative piuttosto che da ragioni di tutela della salute pubblica<sup>140</sup>.

**Le leggi sulla diffamazione non sono state modificate e sono sempre all'esame del Parlamento.** Tuttavia, alla luce delle pronunce della Corte costituzionale in materia<sup>141</sup>, descritte in dettaglio nella relazione sullo Stato di diritto 2020<sup>142</sup> e accolte positivamente dalle organizzazioni per la libertà di stampa, l'MPM 2021 ha abbassato il livello di rischio per questo particolare indicatore<sup>143</sup>. Il 22 giugno 2021, 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'uomo<sup>144</sup>.

**Continuano a destare preoccupazione le aggressioni fisiche, le minacce di morte e le altre forme di intimidazione subite dai giornalisti.** Dopo l'ultima relazione sullo Stato di diritto, la piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha registrato otto segnalazioni relative all'Italia<sup>145</sup>, e riguardanti fra l'altro incendi dolosi, aggressioni fisiche, casi di seria intimidazione e minacce online inviate al Presidente della Federazione Nazionale Stampa Italiana. Una delle segnalazioni, risalente all'aprile 2021, riguarda presunte intercettazioni di almeno 15 giornalisti impegnati su questioni migratorie nell'ambito di un'inchiesta della Procura relativa ai rapporti fra ONG e trafficanti. Le associazioni europee e italiane di rappresentanza dei giornalisti hanno descritto questo caso come gravissimo e come una massiccia violazione della riservatezza delle fonti giornalistiche<sup>146</sup>. 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 inadeguati<sup>147</sup>. Di conseguenza, l'MPM, una volta di più, giudica l'indicatore relativo alla professione, alle norme e alla tutela dei giornalisti a rischio medio. Sia l'MPM 2021 che diversi portatori di interessi<sup>148</sup> hanno segnalato 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 redazioni<sup>149</sup>. Il Centro di coordinamento italiano sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti, istituito nel 2017 e considerato una migliore pratica a livello dell'UE, ha registrato un numero significativo di atti d'intimidazione: 163 nel 2020<sup>150</sup> e 63 fra gennaio e marzo 2021<sup>151</sup>.

---

<sup>140</sup> MPM 2021, pag. 10.

<sup>141</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 132/2020.

<sup>142</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo relativo all'Italia, pag. 15.

<sup>143</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pagg. 9-10.

<sup>144</sup> Comunicato stampa ufficiale della Corte costituzionale italiana del 22 giugno 2021 pubblicato sul sito web.

<sup>145</sup> Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti. L'Italia ha risposto a sei di tali segnalazioni.

<sup>146</sup> Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti.

<sup>147</sup> Contributo della Federazione Nazionale Stampa Italiana per la relazione sullo Stato di diritto 2021 e informazione ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>148</sup> Contributo di Ossigeno per l'informazione per la relazione sullo Stato di diritto 2021.

<sup>149</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pagg. 10-11, e contributi dei portatori di interessi di cui alle note 145 e 146.

<sup>150</sup> Ossia un aumento dell'87 % rispetto al 2019.

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

L'Italia è una Repubblica parlamentare unitaria con elezione indiretta del Presidente<sup>152</sup>. Il Parlamento è bicamerale: si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ai quali sono assegnati identici poteri. Hanno diritto di iniziativa legislativa il Governo, i parlamentari, 50 000 cittadini, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro<sup>153</sup> e ciascuna Assemblea regionale. Diversi mediatori regionali sono competenti per la tutela della libertà e dei diritti delle persone<sup>154</sup>. Il Comitato interministeriale diritti umani (CIDU) interagisce con la società civile, il mondo accademico e tutti i portatori di interessi per promuovere e tutelare i diritti umani.

**Viene fatto regolarmente ricorso alle valutazioni *ex ante* dell'impatto normativo, ma le consultazioni pubbliche e le valutazioni dell'impatto normativo *ex post* sono ancora limitate<sup>155</sup>.** Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 169/2017 prevede che, sei mesi prima di ogni iniziativa di regolamentazione, le pubbliche amministrazioni debbano pubblicare le relative informazioni. Tuttavia non sono state ancora predisposte procedure standardizzate per le analisi dei portatori di interessi<sup>156</sup>. Il maggior ricorso agli strumenti digitali per le consultazioni pubbliche ha leggermente migliorato l'efficacia del processo. Sono stati sperimentati in particolare, attraverso l'uso delle piattaforme<sup>157</sup>, degli strumenti innovativi e interattivi che consentono una più ampia partecipazione<sup>158</sup> di utenti. In alcuni casi gli utenti ricevono anche un riscontro da parte della pubblica amministrazione<sup>159</sup>. Le consultazioni, tuttavia, si svolgono perlopiù per mezzo delle tecniche tradizionali<sup>160</sup>. Si procede regolarmente alle valutazioni d'impatto *ex ante*, e si sono cominciate ad effettuare valutazioni *ex post*. In particolare, nel 2020, le valutazioni *ex post* hanno riguardato gli atti che erano stati individuati nei Piani biennali del 2019<sup>161</sup>.

**Vige tuttora lo stato d'emergenza dovuto alla pandemia di COVID-19 ed è stata proposta l'istituzione di una nuova Commissione parlamentare per rafforzare il ruolo del Parlamento nelle situazioni d'emergenza.** Nell'aprile 2021 il Governo ha prorogato lo stato d'emergenza fino al 31 luglio 2021, adottando al contempo provvedimenti per una

---

<sup>151</sup> Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della Polizia criminale, "Atti intimidatori perpetrati nei confronti di giornalisti", 2020.

<sup>152</sup> Il Presidente è eletto dal Parlamento in seduta comune insieme a 58 elettori regionali

<sup>153</sup> Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha anche il diritto di proporre leggi nel settore economico e sociale

<sup>154</sup> Per ulteriori informazioni si può consultare il sito web del Difensore civico della Toscana: <http://www.difensorecivicotoscana.it>.

<sup>155</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 17.

<sup>156</sup> Contributo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e del Dipartimento per i rapporti col Parlamento per la relazione sullo Stato di diritto 2021.

<sup>157</sup> Rispetto ai siti web dedicati, le piattaforme digitali consentono un notevole ampliamento della partecipazione simultanea e interattiva degli utenti per la presentazione di proposte ed idee e per il commento a testi.

<sup>158</sup> Gli utenti possono commentare la bozza di un documento e visualizzare i contributi degli altri partecipanti.

<sup>159</sup> Ad esempio, riguardo specificamente alle consultazioni svolte sulla piattaforma "ParteciPa", in 5 casi sono stati pubblicati i rapporti finali del processo di consultazione. I rapporti finali hanno fornito informazioni sui risultati delle iniziative (ad es. numero di intervistati, contenuto delle loro dichiarazioni, e, in alcuni casi, il feed-back della pubblica amministrazione sull'accoglimento o meno delle posizioni espresse).

<sup>160</sup> Avviso e osservazioni via e-mail o con l'ausilio di moduli (circa il 60 %) o questionari online (circa il 20 %). Meno frequente è l'uso di tecniche più innovative come forum online (circa il 15 %) e strumenti per il commento di testi online (circa il 5 %). Si veda anche Consultazione - Piattaforma per le consultazioni pubbliche.

<sup>161</sup> Sono state effettuate finora quattro valutazioni *ex post*, di cui una nel 2020 e tre nel primo trimestre del 2021.

graduale riduzione delle restrizioni<sup>162</sup>. Il Governo continua ad adottare le misure per affrontare la pandemia tramite decreti-legge<sup>163</sup>, che sono immediatamente efficaci e vengono poi convertiti in legge dal Parlamento<sup>164</sup>. Il Presidente del Consiglio dei ministri può a sua volta adottare direttamente misure d'emergenza nella forma di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. In questi casi, prima dell'adozione, il Governo deve illustrare al Parlamento il contenuto e i principali obiettivi del decreto. Qualora ciò non sia possibile per motivi d'urgenza, si procede a una comunicazione di follow-up alle Camere, generalmente ogni 15 giorni<sup>165</sup>. A causa della pandemia di COVID-19, nei primi mesi dello stato d'emergenza il Parlamento ha deciso di esaminare solo gli atti urgenti e le materie legate all'emergenza sanitaria. I lavori ordinari sono ripresi nel maggio 2020. Per garantire un ruolo centrale al Parlamento durante la pandemia di COVID-19 e, più in generale, durante le emergenze, il Senato ha proposto di istituire una Commissione speciale bicamerale<sup>166</sup> da consultare su ciascun provvedimento governativo legato all'emergenza pandemica. Tale Commissione, che resta da istituire, avrebbe una funzione consultiva e fungerebbe da raccordo con gli enti territoriali<sup>167</sup>. Alcune misure adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono state impugnate dinanzi ai tribunali amministrativi, che hanno dovuto valutarne la proporzionalità rispetto alla limitazione dei diritti fondamentali<sup>168</sup>. La norma relativa alla sospensione del decorso della prescrizione è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale<sup>169</sup>, che non ha ravvisato il rischio di abuso del potere legislativo<sup>170</sup>.

**Non si è registrato alcun passo avanti quanto alla creazione di un'istituzione indipendente per i diritti umani<sup>171</sup>.** È ancora oggetto di discussioni la creazione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani<sup>172</sup>. Nell'ottobre 2020, il Parlamento ha unificato in un'unica proposta i due progetti per la creazione di tale istituzione presentati nel 2018. Il nuovo testo è attualmente in discussione alla Commissione per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali della Camera dei Deputati<sup>173</sup>. La proposta creerebbe

---

<sup>162</sup> Decreto-legge 18 maggio 2021, n. 65.

<sup>163</sup> Fra il 25 febbraio 2020 e il 31 marzo 2021 sono stati adottati 49 decreti-legge.

<sup>164</sup> Fra il 25 febbraio 2020 e il 31 marzo 2021 sono stati adottati 51 decreti-legge e 69 leggi. Il decreto legge è un provvedimento con valore di legge adottato dal Governo in casi di urgenza, che dev'essere convertito in legge dal Parlamento entro 60 giorni, altrimenti perde efficacia.

<sup>165</sup> Il ministero della Salute comunica con frequenza settimanale al Parlamento i risultati del monitoraggio dei dati epidemiologici. I decreti adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri devono essere comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020.

<sup>166</sup> La Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19 è composta da dieci senatori e da dieci deputati.

<sup>167</sup> Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Il "Governo in Parlamento" in tempo di pandemia, Una proposta della Commissione Affari costituzionali del Senato*, aprile 2021.

<sup>168</sup> Molte riguardavano ad esempio l'uso delle mascherine a scuola e i dati scientifici relativi al livello sufficiente di ossigeno (Consiglio di Stato, decreto n. 1804 del 2 aprile 2021), oltre l'apprendimento a distanza (Consiglio di Stato, Sezione Terza, decreto n. 1832 del 7 aprile 2021, Pres. Est. Frattini).

<sup>169</sup> Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo relativo all'Italia, pag. 15.

<sup>170</sup> Nella sentenza n. 278/2020 la Corte costituzionale ha osservato che la breve durata era compatibile con la ragionevole durata del processo e che la misura era giustificata dalla finalità di tutela del bene della salute collettiva.

<sup>171</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 17.

<sup>172</sup> Il 25 gennaio 2021, ad esempio, l'Università Bocconi ha tenuto un webinar in materia insieme all'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali e al Comitato interministeriale diritti umani (CIDU).

<sup>173</sup> Camera dei Deputati, Lavori preparatori per la proposta di legge per la creazione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani,

<https://www.camera.it/leg18/126?tab=4&leg=18&idDocumento=1323&sede=&tipo>.

un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in linea con i principi di Parigi e con le raccomandazioni delle Nazioni Unite.

**Continuano a sussistere problemi per quanto riguarda lo spazio civico, ma alcuni aspetti della legislazione relativa alle organizzazioni della società civile impegnate con i migranti sono stati migliorati.** Nell'ottobre 2020 sono stati apportati alcuni miglioramenti alla legislazione relativa alle organizzazioni della società civile impegnate con i migranti<sup>174</sup>. Tali miglioramenti riguardano in particolare le disposizioni<sup>175</sup> che regolamentano le attività delle organizzazioni della società civile che effettuano operazioni di ricerca e soccorso in mare<sup>176</sup>. Nonostante la pandemia, la cooperazione con le organizzazioni della società civile è stata rafforzata<sup>177</sup>. Rimangono tuttavia preoccupazioni per la complessità del processo di registrazione delle ONG e per i ritardi nell'attuazione della legge che armonizza le norme relative al settore non profit<sup>178</sup>. Nonostante i recenti sviluppi positivi per l'archiviazione del caso riguardante un difensore dei diritti umani<sup>179</sup> attivo nel settore della migrazione e dell'asilo, in questo campo permangono delle preoccupazioni<sup>180</sup>. Lo spazio civico, inoltre, è ancora considerato ristretto<sup>181</sup>.

---

<sup>174</sup> A seguito della Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative (OING) del Consiglio d'Europa, Partecipazione civile al processo decisionale, missione d'inchiesta in Italia, maggio 2019.

<sup>175</sup> Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130.

<sup>176</sup> È ora possibile impedire lo sbarco nei porti italiani solo per validi motivi di sicurezza o per la violazione della legislazione anti-tratta. La legge inoltre non consente più il sequestro di una nave in caso di inosservanza di un diniego ufficiale di sbarco. Informazione ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>177</sup> Il Comitato interministeriale diritti umani (CIDU) ha coinvolto la società civile nell'elaborazione sia del primo Piano d'azione nazionale "Impresa e diritti umani" sia del terzo e quarto Piano d'azione nazionale "Donne, pace e sicurezza", nel cui ambito è stato istituito un gruppo di lavoro aperto che si richiama alla Risoluzione ONU 1325; contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2021; l'Open Government Forum ha ripreso i lavori nell'aprile 2021 per promuovere il dialogo e la responsabilizzazione fra i membri del governo e i cittadini. Informazione ricevuta in occasione della visita in Italia.

<sup>178</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 17.

<sup>179</sup> Archiviazione del caso il 19 maggio 2021 da parte del giudice per le indagini preliminari.

<sup>180</sup> Si veda la sezione III, pag. 16, per quanto riguarda la segnalazione di aprile 2021 sulla piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, Italia, e relativa all'indagine penale condotta dalla Procura di Trapani nel 2016, e venuta alla luce nel 2021, nel cui ambito era stata disposta l'intercettazione di giornalisti e organizzazioni della società civile. Il ministero della Giustizia ha avviato controlli formali sulle attività di tale Procura nell'aprile 2021.

<sup>181</sup> Valutazione di CIVICUS, Italia.

## 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 2021 è disponibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.*

Agenzia per i diritti fondamentali, *Contributo dell'Agenzia per i diritti fondamentali per la relazione sullo Stato di diritto 2021*.

Autorità Nazionale Anticorruzione, Banca dati nazionale dei contratti pubblici (<https://dati.anticorruzione.it/superset/dashboard/appalti/>) (per le analisi dei dati), (<https://dati.anticorruzione.it/opensdata/>) (per la piattaforma di dati aperti).

Autorità Nazionale Anticorruzione (2020), *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, Working paper, 5* (<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Pubblicazioni/Collana%20scientifica%20Autorita/Collana%20scientifica%20Anac%20-%20Matteo%20Tro%C3%83%C2%ACa%20WP%20n.5.pdf>).

Autorità Nazionale Anticorruzione (2020), *Esame e commento degli articoli del decreto-legge 16 luglio 2020* (<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/DigitalAssets/anadocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/ContrattiPubblici/Anac.DL76.2020.pdf>).

Autorità Nazionale Anticorruzione (2020), *Prevenzione della corruzione e trasparenza* ([http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/\\_news?id=8e7b24b70a77804261ad277e20798ed6](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=8e7b24b70a77804261ad277e20798ed6)).

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), *Osservatorio sul Giornalismo III edizione - La professione alla prova dell'emergenza Covid-19 - documento di consultazione pubblica*, (<https://www.agcom.it/documents/10179/20594109/Comunicazione+23-11-2020/b6623771-dbaa-4ccb-baab-9520f87afbc8?version=1.0>).

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2021), *Osservatorio del pluralismo dei media 2021 – Relazione sull'Italia* (link da aggiungere quando disponibile).

CEPEJ (2020), *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/>).

Commissione europea (2021), *Quadro di valutazione UE della giustizia*.

Commissione europea (2020), *Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1591720698631&uri=CELEX:52020DC0512>).

Commissione europea (2020), *Relazione sullo Stato di diritto 2020 - La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*.

Consiglio consultivo dei giudici europei (2020), *Parere n. 23, The role of associations of judges in supporting judicial independence*.

Consiglio dell'Unione europea (2019), *Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia* ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905\(12\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905(12)&from=IT)).

Consiglio d'Europa: Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative (OING) (2019), *Civil participation in the decision-making process, Fact Finding Mission to Italy* (<https://rm.coe.int/report-visit-of-the-conference-of-ingos-to-italy-2019/1680981493>).

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, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists – Italy (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/italy>).

Consiglio di Stato (2021), *Contributo del Consiglio di Stato per la relazione sullo Stato di diritto 2021*.

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e Dipartimento per i rapporti col Parlamento (2021), *Contributo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e del Dipartimento per i rapporti col Parlamento per la relazione sullo Stato di diritto 2021*.

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

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

G20 (2015), *Anti-Corruption Open Data Principles* (<http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>).

Governo italiano, Consultazione - Piattaforma per le consultazioni pubbliche (<http://www.consultazione.gov.it/it/>).

Governo italiano (2021), *Contributo dell'Italia per la relazione sullo Stato di diritto 2021*.

Governo Italiano, ParteciPa - Piattaforma per le consultazioni pubbliche (<https://partecipa.gov.it/?locale=en>).

Governo italiano (2019-2021), *4° Piano d'azione nazionale per l'open government* ([http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Quarto\\_Piano\\_Azione\\_Nazionale.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Quarto_Piano_Azione_Nazionale.pdf)).

GRECO (2021), *Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità sull'Italia - 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 dei finanziamenti dei partiti politici*.

La Repubblica (2020), *I soldi di Change al Governatore: indagine sulla Fondazione di Toti* ([https://genova.repubblica.it/cronaca/2020/01/22/news/i\\_soldi\\_di\\_change\\_al\\_governatore\\_indagine\\_sulla\\_fondazione\\_di\\_toti-246332702/](https://genova.repubblica.it/cronaca/2020/01/22/news/i_soldi_di_change_al_governatore_indagine_sulla_fondazione_di_toti-246332702/)).

Ministero della Giustizia (2021), *Contributo del ministero della Giustizia per la relazione sullo Stato di diritto 2021*.

Ministero dell'Interno: Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della Polizia criminale (2020), *Atti intimidatori perpetrati nei confronti di giornalisti* ([https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-03/report\\_intimidazioni\\_giornalisti\\_febbraio\\_2021.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-03/report_intimidazioni_giornalisti_febbraio_2021.pdf)).

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/corruption/statement-of-the-oecd-working-group-on-bribery-on-italy-implementation-of-the-anti-bribery-convention.htm>).

Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, *Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione* (<https://informazioneeditoria.gov.it/it/approfondimenti-e-normativa/fondo-per-il-pluralismo-e-l-innovazione-dellinformazione/>).

Reporter senza frontiere (2021), *Indice sulla libertà di stampa nel mondo*.

Sito web del Difensore civico della Toscana (<http://www.difensorecivicotoscana.it>).

Transparency International (2020), *Debugging Democracy, Open data for political integrity in Europe*.

Transparency International (2021), *Indice di percezione della corruzione 2020* (<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>).

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



## **Allegato II: Visita all'Italia**

Nell'aprile 2021 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- l'AGCOM (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni)
- l'Autorità anticorruzione (ANAC)
- il nucleo anticorruzione della Guardia di Finanza
- Antigone
- Articolo 21
- l'Associazione dei Giornalisti Europei
- il Consiglio superiore della magistratura
- il Consiglio di Stato
- la Corte dei Conti e la Procura della Corte dei Conti
- la Corte suprema di cassazione
- Infonodes
- Libera
- il ministero della Giustizia
- la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA)
- l'Associazione Nazionale Magistrati (ANM)
- il Consiglio Nazionale Forense
- la Federazione Nazionale Stampa Italiana
- Ossigeno per l'informazione
- il Parlamento
- la Presidenza del Consiglio dei Ministri
- la Procura generale presso la Corte suprema di cassazione
- The good lobby
- Transparency International UE

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

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- 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
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- Rete europea della Federazione internazionale per la genitorialità pianificata (IPPF EN)

- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU