

Bruxelles, 30.9.2020  
SWD(2020) 311 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Relazione sullo Stato di diritto 2020  
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 2020  
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -  
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -  
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -  
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -  
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -  
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -  
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

## SINTESI

Il sistema giudiziario italiano dispone di un solido quadro legislativo a salvaguardia dell'indipendenza della magistratura, compresa quella dei pubblici ministeri. Nell'agosto 2020 il Governo ha proposto una riforma del Consiglio superiore della magistratura e di altri componenti dell'ordinamento giudiziario. È importante che tale riforma garantisca l'indipendenza della magistratura, rafforzando nel contempo la trasparenza e l'integrità. Per quanto riguarda l'efficienza, il sistema giudiziario continua a dover far fronte a notevoli difficoltà. Sono in discussione in Parlamento nuove riforme intese a snellire le procedure civili e penali, che, unite a un incremento delle risorse umane e della digitalizzazione, dovrebbero permettere di recuperare i ritardi.

Nel 2019 l'Italia ha continuato a rafforzare il quadro istituzionale e legislativo per la lotta alla corruzione. Facendo seguito a precedenti iniziative, la legge anticorruzione adottata nel gennaio 2019 ha ulteriormente inasprito le sanzioni per i reati di corruzione e sospeso i termini di prescrizione dopo la sentenza di primo grado. È stata inoltre estesa ai reati di corruzione l'applicabilità degli strumenti di indagine per la lotta contro la criminalità organizzata. L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha potenziato la sua sfera di intervento a favore di una cultura di prevenzione della corruzione, mantenendo parallelamente la sua funzione di vigilanza e regolamentazione dei contratti pubblici. È stato adottato un quadro per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità. L'Italia non ha ancora adottato una legge generale che disciplini l'attività di lobbying e le norme sul conflitto di interessi sono frammentate. La capacità di accertare, indagare e perseguire i reati di corruzione è molto efficace e beneficia delle competenze acquisite dalle autorità di contrasto nella lotta contro la criminalità organizzata. L'efficacia delle misure repressive è tuttavia ostacolata dall'eccessiva durata dei procedimenti penali. Il Parlamento sta discutendo una riforma globale intesa a razionalizzare la procedura penale.

La Costituzione italiana sancisce la libertà di espressione e di informazione così come il principio della trasparenza della proprietà dei media. L'autorità italiana di regolamentazione dei media audiovisivi è considerata indipendente ed efficace. Sussistono preoccupazioni in merito all'indipendenza politica dei media italiani poiché mancano disposizioni efficaci per la prevenzione dei conflitti di interesse, specialmente nel settore dei media audiovisivi. L'Italia ha istituito un Centro di coordinamento contro le intimidazioni ai giornalisti, che definisce le misure di protezione necessarie per rispondere ai problemi relativi alla sicurezza dei giornalisti. Alcune sentenze di condanna a pene detentive per il reato di diffamazione sono state impugnate sulla base della Costituzione e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà di espressione. La questione è attualmente al vaglio del Parlamento.

Per quanto riguarda il bilanciamento dei poteri, la Corte costituzionale continua a svolgere un ruolo importante e recentemente ha incoraggiato una maggiore partecipazione della società civile e del pubblico ai suoi lavori. Le valutazioni dell'impatto normativo e le consultazioni dei portatori d'interessi sono migliorate, ma potrebbero essere ulteriormente incrementate. Sono all'esame del Parlamento riforme volte a creare un'istituzione nazionale per i diritti umani, tuttora assente. La società civile è vivace, anche se alcune ONG sono oggetto di campagne denigratorie, specialmente su questioni come la migrazione.

## **I. SISTEMA GIUDIZIARIO**

Il sistema giudiziario è definito dalla Costituzione<sup>1</sup>, che ne sancisce l'indipendenza e l'autonomia<sup>2</sup>. I tribunali ordinari sono competenti in materia civile e penale e sono organizzati secondo un sistema strutturato 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 di cassazione. La giustizia amministrativa è esercitata da organi giurisdizionali di primo grado (tribunali amministrativi regionali) e di secondo grado (Consiglio di Stato e Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia). La giurisdizione in materia di contabilità pubblica è esercitata dalla Corte dei conti (sezioni regionali e centrali). In materia tributaria, gli organi competenti in primo e secondo grado sono le Commissioni tributarie provinciali e regionali, in ultimo grado la Corte suprema di cassazione. La struttura della Procura rispecchia quella dei tribunali. Per la criminalità organizzata e altri reati gravi<sup>3</sup>, le funzioni requirenti sono esercitate dalle Direzioni distrettuali antimafia<sup>4</sup>. In virtù del principio dell'unità del sistema giudiziario, i giudici ordinari e i pubblici ministeri sono tutti magistrati, hanno una struttura di carriera comune e sono disciplinati dal Consiglio superiore della magistratura<sup>5</sup>. I magistrati amministrativi, contabili e tributari hanno i loro rispettivi organi di autogoverno (Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria). Il Consiglio Nazionale Forense è un organo indipendente e autonomo istituito per legge<sup>6</sup>.

### **Indipendenza**

**È in vigore un solido quadro legislativo a salvaguardia dell'indipendenza della magistratura, sia per i giudici che per i pubblici ministeri<sup>7</sup>.** Il potere giudiziario è pienamente separato dagli altri poteri costituzionali<sup>8</sup>. L'indipendenza della magistratura è garantita dal Consiglio superiore della magistratura<sup>9</sup>. Ogni decisione riguardante le assunzioni, i trasferimenti, le promozioni, le valutazioni professionali e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati è soggetta a controllo giurisdizionale. I pubblici ministeri, in quanto membri della magistratura, sono indipendenti e godono delle stesse garanzie dei giudici<sup>10</sup>. Questa situazione è in linea con la tendenza diffusa in Europa ad

---

<sup>1</sup> Art. 101-113, titolo IV, della Costituzione.

<sup>2</sup> Art. 104 della Costituzione.

<sup>3</sup> Art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale (ad es. criminalità organizzata di stampo mafioso, criminalità organizzata che esercita la tratta a fini di schiavitù e immigrazione illegale, traffico di droga, sequestro di persona a fini di estorsione, scambio elettorale politico-mafioso e altri reati gravi).

<sup>4</sup> Con il coordinamento e la supervisione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo presso la Direzione nazionale antimafia, a sua volta incardinata nella Procura generale presso la Corte di cassazione.

<sup>5</sup> Art. 104 della Costituzione.

<sup>6</sup> La legislazione vigente in materia è costituita dalla legge 31 dicembre 2012, n. 247.

<sup>7</sup> Secondo il GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Italia, Relazione di valutazione, punto 6, il sistema giudiziario è retto da un quadro legislativo molto solido che ne sancisce l'indipendenza, sia per i giudici che per i pubblici ministeri.

<sup>8</sup> Art. 104 della Costituzione. La Costituzione fissa le norme in materia di assunzione (art. 106), inamovibilità (art. 107) e provvedimenti disciplinari (art. 105).

<sup>9</sup> Art. 105 della Costituzione: "Spettano al Consiglio superiore della magistratura [...] le assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati".

<sup>10</sup> Art. 104 e 107 della Costituzione. Si veda anche la "Circolare sulla organizzazione degli uffici di Procura" del Consiglio superiore della magistratura, del 16 novembre 2017, modificata il 18 giugno 2018 e ulteriormente chiarita per quanto riguarda i programmi organizzativi dalla delibera del 4 dicembre 2019.

accordare maggiore indipendenza alla Procura, rilevata dalla commissione di Venezia<sup>11</sup>. Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, nominato dal Consiglio superiore della magistratura, non esercita poteri gerarchici sui vari uffici requirenti<sup>12</sup>.

**Il livello di indipendenza della magistratura percepito in Italia è basso.** È considerato buono o molto buono soltanto dal 31 % dei cittadini e dal 36 % delle imprese, percentuali diminuite tra il 2019 e il 2020<sup>13</sup>. Le ragioni principali per cui i cittadini e le imprese avvertono una mancanza di indipendenza sono le interferenze o le pressioni esercitate dal Governo, dai politici e dai rappresentanti di interessi economici o di altri interessi specifici<sup>14</sup>.

**Il Governo ha proposto una riforma del Consiglio superiore della magistratura e di altri componenti del sistema giudiziario.** La Costituzione ha istituito il Consiglio superiore della magistratura (CSM) come organismo indipendente e autonomo<sup>15</sup>, i cui membri sono per due terzi magistrati eletti dai loro pari tra gli appartenenti a tutte le categorie della magistratura<sup>16</sup>, per un terzo eletti dal Parlamento tra professori di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio professionale. Ne fanno parte di diritto il Presidente della Repubblica (che presiede anche il CSM) e il Primo Presidente e il Procuratore generale della Corte di cassazione. I magistrati membri del CSM sono eletti in tre collegi nazionali<sup>17</sup>. Nel 2019 il CSM ha dovuto affrontare problemi di integrità in seguito a gravi accuse relative alla nomina di procuratori di alto livello, formulate a seguito di un'indagine penale<sup>18</sup> che ha portato alle dimissioni di cinque membri del CSM<sup>19</sup>. Per sostituire alcuni di questi membri si

---

<sup>11</sup> Parere della commissione di Venezia (CDL-AD(2017)028), punto 42: una Procura più indipendente, non subordinata né collegata al potere esecutivo. Si veda anche la relazione della commissione di Venezia (CDL-AD(2010)040-e).

<sup>12</sup> Art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106; art. 14 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109; regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni; art. 51, 54 e 54 bis del codice di procedura penale.

<sup>13</sup> Grafici 44 e 46, del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020. 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 %). Da un sondaggio condotto fra i giudici nel 2019 emerge che circa il 50 % dei partecipanti aveva sperimentato una mancanza di rispetto per l'indipendenza della magistratura da parte del Governo e dei media: cfr. Rete europea dei Consigli di giustizia, "Independence, Accountability and Quality of the Judiciary - ENCJ Survey on the independence of judges", 2019, grafici 43 e 45. L'indagine riguardava 21 Stati membri dell'UE.

<sup>14</sup> Come ragione principale, il 37 % dei cittadini e il 41 % delle imprese che hanno risposto al sondaggio hanno indicato le interferenze o pressioni esercitate dal Governo; il 36 % dei cittadini e il 41 % delle imprese, le interferenze o pressioni esercitate da rappresentanti di interessi economici o altri interessi specifici; il 27 % dei cittadini e delle imprese, il fatto che lo statuto e la posizione dei giudici non ne garantiscono sufficientemente l'indipendenza: cfr. grafici 45 e 47 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020. Secondo il GRECO (Quarto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, punto 6), la reputazione, la professionalità e l'impegno incontestabili dei singoli giudici e pubblici ministeri sono in certa misura offuscati dai dubbi dell'opinione pubblica circa l'efficienza del sistema nel punire efficacemente gli autori di reati, dato che non sono rari i casi in cui i reati di corruzione cadono in prescrizione.

<sup>15</sup> Art. 104 e 105 della Costituzione.

<sup>16</sup> In virtù della legge 24 marzo 1958 n. 195, modificata dalla legge 28 marzo 2002 n. 44, 16 componenti sono magistrati eletti da magistrati ordinari, 8 sono eletti dal Parlamento e 3 sono componenti di diritto.

<sup>17</sup> Art. 23 della legge 24 marzo 1958 n. 195, modificato dall'art. 5 della legge 28 marzo 2002 n. 44.

<sup>18</sup> Da un'indagine avviata presso la Procura di Perugia (competente per i procedimenti penali nei confronti di magistrati che operano nel distretto di Roma) con il ricorso agli strumenti tecnologici introdotti dalla legge n. 3/2019 per contrastare la corruzione, è emerso che si sono tenuti incontri al di fuori delle istituzioni competenti tra un ex membro del CSM, alcuni membri del Consiglio e alcuni parlamentari per quanto riguarda le nomine dei procuratori capo presso alcune Procure.

<sup>19</sup> Il Procuratore generale della Corte di cassazione ha chiesto il pensionamento anticipato.

sono tenute nuove elezioni<sup>20</sup>. Sono stati avviati dieci procedimenti disciplinari e sono state adottate alcune misure precauzionali<sup>21</sup>. Inoltre, l'Associazione Nazionale Magistrati ha espulso uno dei magistrati. Le preoccupazioni sollevate da tale indagine penale hanno indotto il Governo a proporre, il 7 agosto 2020, un progetto di legge di riforma del CSM<sup>22</sup>, che prevede un aumento dei suoi membri<sup>23</sup>, la costituzione di 19 collegi territoriali di magistrati<sup>24</sup> e l'istituzione di un nuovo comitato disciplinare. Il progetto di riforma introduce inoltre nuove norme per aumentare la trasparenza nella nomina di giudici e pubblici ministeri di alto livello, con la possibilità di introdurre un sorteggio per la selezione dei candidati al CSM<sup>25</sup>. È importante che qualsiasi riforma tenga conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa relative ai Consigli di giustizia, anche per quanto riguarda la selezione dei membri<sup>26</sup>. Inoltre, il progetto di riforma intende rendere più rigorosi i requisiti che i magistrati devono soddisfare per esercitare un'attività politica<sup>27</sup>. A questo proposito, sono stati recentemente rafforzati gli obblighi di dichiarazione della situazione patrimoniale<sup>28</sup> e sono state messe in atto iniziative mirate per accrescere la consapevolezza dell'etica giudiziaria e dell'indipendenza della magistratura<sup>29</sup>, anche se il GRECO ha sollevato la questione della mancanza di un'adeguata regolamentazione dell'attività politica dei magistrati<sup>30</sup>.

## Qualità

**Sono state stanziare risorse per assumere magistrati e personale amministrativo.** La Legge di Bilancio 2019<sup>31</sup> prevede l'assunzione di 600 nuovi magistrati per gli organi giurisdizionali civili e penali<sup>32</sup>, suddivisi tra la Corte di cassazione e gli organi giurisdizionali

---

<sup>20</sup> Oltre all'elezione è stato attuato un meccanismo di sostituzione.

<sup>21</sup> In particolare, a un magistrato è stata inflitta la misura disciplinare della sospensione dall'incarico e dallo stipendio, confermata dalla Corte di cassazione nel gennaio 2020.

<sup>22</sup> Disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 7 agosto 2020, che dispone la delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare e introduce nuove norme in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi.

<sup>23</sup> Il numero totale è di 30 componenti, di cui 10 eletti dal Parlamento tra professori o avvocati con 15 anni di professione, esclusi gli attuali membri del Governo e chi ne è stato membro negli ultimi due anni, gli attuali membri dei consigli regionali e chi ne è stato membro negli ultimi due anni.

<sup>24</sup> Un collegio è una circoscrizione elettorale. L'aumento del numero di collegi sembra destinato a rendere più adeguata la relazione tra gli eletti e le singole realtà territoriali.

<sup>25</sup> Il meccanismo del sorteggio è applicato quando i candidati non raggiungono il numero di dieci in ciascun collegio o quando non è rispettata la parità di genere.

<sup>26</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 27.

<sup>27</sup> In particolare, è stato imposto un divieto di due anni per la candidabilità di un magistrato a un incarico politico nel territorio in cui ha esercitato la sua funzione giurisdizionale. Inoltre, durante lo svolgimento di un mandato elettivo o di un incarico di governo il magistrato dev'essere collocato in aspettativa in posizione di fuori ruolo e, al termine del mandato elettorale, non può essere ricollocato in un ufficio giudiziario, ma è inquadrato presso il ministero della Giustizia o altri ministeri.

<sup>28</sup> Circolare del CSM del 13 novembre 2019.

<sup>29</sup> Si veda la risoluzione dell'Associazione Nazionale Magistrati del maggio 2018; le formazioni specifiche su questioni etiche impartite dal 2016 presso la Scuola Superiore della Magistratura; la sezione specifica su questioni etiche del sito web del Consiglio superiore della magistratura; le Linee guida per l'organizzazione dei Consigli giudiziari a livello locale emanate dal Consiglio superiore della magistratura il 13 maggio 2020, che riguardano fra l'altro la trasparenza e i poteri istruttori in materia di valutazioni di professionalità, nonché le promozioni.

<sup>30</sup> GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Relazione sulla conformità, raccomandazione x.

<sup>31</sup> Legge 30 dicembre 2018, n. 145.

<sup>32</sup> Da 10 151 a 10 751 unità.

di grado inferiore, e per i servizi della Procura<sup>33</sup>. Le assunzioni, da completare entro la fine del 2021, dovrebbero permettere di aumentare l'efficienza in tempi di trattazione dei procedimenti<sup>34</sup>. La Legge di Bilancio 2020<sup>35</sup> introduce maggiore flessibilità nell'assegnazione dei giudici e permette a questi ultimi di lavorare su base volontaria presso "task force" flessibili incaricate di smaltire determinati arretrati. Recentemente, fino a 850 giudici ausiliari sono stati incaricati di trattare procedimenti eccessivamente lunghi, anche presso gli organi giurisdizionali di appello<sup>36</sup>. Si prevede che nel 2020 saranno coperti numerosi posti vacanti nel personale amministrativo e che nel 2021 si terranno nuovi concorsi. Inoltre, grazie alle misure straordinarie introdotte per accelerare la definizione delle cause pendenti e aumentare la digitalizzazione dei procedimenti penali, sono state assunte 1 000 unità di personale per un periodo di due anni<sup>37</sup>. Nel settore della giustizia amministrativa, la Legge di Bilancio 2018<sup>38</sup> ha aumentato il numero di magistrati di 20 unità e nel febbraio 2020 sono state istituite una nuova sezione del Consiglio di Stato e due nuove sezioni del tribunale di primo grado (TAR Lazio)<sup>39</sup>. Continua però a costituire un problema il numero elevato di posti vacanti nella magistratura, specialmente negli organi giurisdizionali di primo grado<sup>40</sup>.

### **Sono in corso riforme destinate ad aumentare la digitalizzazione del sistema giudiziario.**

La digitalizzazione dei procedimenti presso gli organi giurisdizionali civili di primo e secondo grado è avanzata, mentre è oggetto di verifiche quella presso la Corte di cassazione (sezione civile). Attualmente, nel primo e nel secondo grado di giudizio ogni atto è redatto, firmato, inviato e archiviato, ai fini dell'estrazione e della consultazione, in formato digitale. Il progetto di riforma del processo civile in discussione in Parlamento<sup>41</sup> intende migliorare ulteriormente la digitalizzazione stabilendo che il deposito di documenti e atti abbia luogo esclusivamente con modalità telematiche e introducendo una più ampia gamma di strumenti elettronici, unitamente al pagamento telematico del contributo per i procedimenti e all'estensione della digitalizzazione ai giudici di pace<sup>42</sup>. Nei procedimenti penali la digitalizzazione è parziale e riguarda le notifiche e le comunicazioni, i registri elettronici e i collegamenti elettronici con l'associazione forense che permette di accedere ai difensori d'ufficio. Il progetto di riforma del processo penale in discussione in Parlamento<sup>43</sup> prevede la possibilità di presentare comunicazioni e notifiche online con una vasta gamma di strumenti telematici. Presso i tribunali amministrativi la digitalizzazione è avanzata. Una recente modifica<sup>44</sup> ha abolito l'obbligo di produrre una copia cartacea in aggiunta a quella elettronica.

---

<sup>33</sup> 50 presso la Corte di cassazione, 18 presso la Procura generale della Corte di cassazione.

<sup>34</sup> Una simulazione degli incrementi di efficienza effettuata dal ministero della Giustizia mostra un'accelerazione dei tempi di trattazione dei procedimenti.

<sup>35</sup> Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

<sup>36</sup> Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, art. 256.

<sup>37</sup> Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, art. 255.

<sup>38</sup> Legge 27 dicembre 2017, n. 205.

<sup>39</sup> Legge 28 febbraio 2020, n. 8.

<sup>40</sup> Al 31 dicembre 2019 erano impiegati presso gli organi giurisdizionali di primo grado 276 giudici a fronte delle 410 unità in organico, e 106 giudici negli organi di secondo grado a fronte delle 125 unità in organico.

<sup>41</sup> *Atto Senato n. 1662: "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie"*.

<sup>42</sup> Informazione ricevuta in occasione della visita nel paese e del processo di consultazione per la redazione della relazione, fra l'altro tramite un contributo scritto del ministero della Giustizia (era già in corso un progetto grazie al quale, nel giugno 2020, era in funzione la digitalizzazione presso 63 uffici di giudici di pace).

<sup>43</sup> *Atto Camera 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"*.

<sup>44</sup> Legge 25 giugno 2020, n. 70.

**Le soluzioni digitali già esistenti e il quadro giuridico vigente hanno consentito di proseguire alcune delle attività degli organi giurisdizionali durante la pandemia di COVID-19.** Nel contesto della pandemia di COVID-19 il Governo ha adottato misure organizzative da attuare in cooperazione con i capi degli uffici giudiziari e il Consiglio superiore della magistratura, che hanno permesso lo svolgimento di udienze civili e penali mediante collegamenti da remoto<sup>45</sup>. La crisi ha accelerato la digitalizzazione dei processi penali, nel cui contesto al pubblico ministero è stata concessa la possibilità di effettuare le audizioni dei testimoni e l'esame degli imputati mediante videoconferenza, così come di nominare esperti<sup>46</sup>. È stato inoltre firmato un protocollo d'intesa tra la Corte suprema di cassazione, la Procura generale presso la Corte di cassazione e il Consiglio Nazionale Forense per la digitalizzazione degli atti<sup>47</sup>. Nei tribunali amministrativi le udienze sono state inizialmente sospese e poi organizzate da remoto<sup>48</sup>. È stato firmato anche un protocollo d'intesa tra il Consiglio di Stato e le associazioni forensi per quanto riguarda le udienze da remoto<sup>49</sup>.

**L'accesso online alle sentenze è in fase di miglioramento.** L'accesso online alle sentenze civili e penali è pienamente disponibile per le decisioni degli organi giurisdizionali di più alto grado, mentre per quelle degli organi di primo e secondo grado sono in corso di attuazione le delibere sulla pubblicazione delle sentenze adottate dal Consiglio superiore della magistratura<sup>50</sup>.

**Sono ancora pendenti in Parlamento le riforme dirette a ristrutturare gli organi di giurisdizione tributaria di primo e secondo grado e aumentarne la specializzazione.** Un forte aumento dei casi in entrata nella sezione dei contenziosi tributari in ultima istanza solleva preoccupazioni in merito alla qualità del sistema della giustizia tributaria italiana nel primo e secondo grado di giudizio<sup>51</sup>. La questione è stata sollevata dal GRECO, che ha preso atto di alcuni miglioramenti, ma ha sottolineato la mancanza di corsi di formazione regolari e di una supervisione sistematica, anche attraverso valutazioni periodiche, nonché di un codice deontologico<sup>52</sup>.

**Sono state introdotte norme per migliorare la qualità delle decisioni giudiziarie.** Le norme, fissate grazie alla cooperazione tra la magistratura e gli avvocati, con il sostegno del ministero della Giustizia<sup>53</sup>, mirano a migliorare la chiarezza e la sinteticità degli atti

---

<sup>45</sup> Art. 83 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18.

<sup>46</sup> Informazione ricevuta in occasione della visita nel paese e del processo di consultazione per la redazione della relazione, fra l'altro tramite un contributo del ministero della Giustizia (a maggio 2020 è stato registrato un aumento dell'89 % delle videoconferenze rispetto a maggio 2019).

<sup>47</sup> [Protocollo d'intesa del 9 aprile 2020](#).

<sup>48</sup> Decreti legge n. 18/2020 e n. 28/2020. Si vedano anche le Linee guida del Presidente del Consiglio di Stato del 25 maggio 2020 per un'applicazione uniforme delle nuove norme nei tribunali amministrativi. ([Linee guida del 25 maggio 2020](#)).

<sup>49</sup> Protocollo d'intesa del 26 maggio 2020.

<sup>50</sup> Stato dell'arte in ordine all'attuazione delle delibere sulla raccolta dei provvedimenti da inserire nell'archivio delle decisioni di merito ItalgireWeb - Linee guida (delibera del Consiglio superiore della magistratura del 19 giugno 2019).

<sup>51</sup> Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, art. 4 e 5. Inoltre, nel 2019 la Corte di cassazione è riuscita a ottenere risultati positivi grazie a importanti investimenti in termini di personale e attrezzature nella sezione tributaria (Relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019, Roma, 31 gennaio 2020).

<sup>52</sup> GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Relazione sulla conformità, raccomandazione VII.

<sup>53</sup> Nel 2016 il ministro della Giustizia ha istituito un gruppo di lavoro (ministro della Giustizia, procuratore generale, membri della magistratura e del Consiglio Nazionale Forense, CNF) sulla sinteticità degli atti processuali (d.m. 9 febbraio 2016, d.m. 18 settembre 2017 e d.m. 3 gennaio 2018); il Consiglio superiore

processuali. Hanno inoltre preparato il terreno a un processo completo di digitalizzazione fino alla Corte di cassazione in materia civile. I controlli della qualità delle decisioni contribuiscono a garantire un elevato livello di qualità.

**Sono stati istituiti uffici di prossimità per rendere più accessibili gli organi giurisdizionali.** Il progetto, attuato dal ministero della Giustizia nell'ambito del programma operativo nazionale Governance e capacità istituzionale 2014-2020<sup>54</sup>, intende migliorare l'accesso agli organi giurisdizionali rendendo il servizio della giustizia più vicino ai cittadini, compresi i gruppi vulnerabili. Istituisce inoltre una rete di uffici che forniscono servizi omogenei nel settore della giurisdizione volontaria, con l'obiettivo di migliorare l'accesso agli organi giurisdizionali mediante la partecipazione delle autorità locali e l'uso del processo civile telematico.

## Efficienza

**Il sistema giudiziario continua a sperimentare gravi difficoltà legate alla durata dei procedimenti.** Malgrado un tasso di ricambio costante superiore al 100 %<sup>55</sup> nel settore civile, il tempo stimato per risolvere i contenziosi civili e commerciali rimane tra i più lunghi dell'UE<sup>56</sup>. Nel 2019 i tempi di trattazione dei procedimenti hanno continuato a diminuire nel primo e secondo grado di giudizio<sup>57</sup>. Presso la Corte di cassazione, la tendenza positiva osservata nel 2018 si è invertita a causa del marcato aumento delle cause in entrata nel settore della protezione internazionale<sup>58</sup> e del numero ancora notevole di cause in entrata nella sezione tributaria<sup>59</sup>, con tassi di inammissibilità molto elevati<sup>60</sup>. Nel 2019 i tribunali amministrativi, invertendo una tendenza negativa, hanno iniziato a ridurre i tempi di trattazione dei procedimenti in tutti i gradi di giudizio, che comunque rimangono superiori alla media<sup>61</sup>. Si constatano inoltre risultati positivi nel settore degli appalti pubblici<sup>62</sup>. L'Italia

---

della magistratura ha emanato linee guida per la redazione degli atti processuali con delibere del 5 luglio 2017 e del 20 giugno 2018; il 19 luglio 2018 il CSM e il CNF hanno firmato un protocollo d'intesa in materia di scrutinio preliminare delle impugnazioni, organizzazione del lavoro, chiarezza e sinteticità nella redazione degli atti e dei provvedimenti nei giudizi di appello.

<sup>54</sup> Per un importo totale di 36 764 941 EUR; sono in corso tre progetti pilota in Piemonte, Toscana e Liguria.

<sup>55</sup> Grafico 10 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020: ciò indica che il sistema giudiziario è in grado di gestire efficacemente, nel complesso, il numero di casi in entrata.

<sup>56</sup> Grafico 7 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020. Si veda anche lo studio sul funzionamento dei sistemi giuridici negli Stati membri dell'UE della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ 2020): per il settore civile, 527 giorni in primo grado, 863 in secondo grado e 1 266 dinanzi alla Corte di cassazione. Il tempo di trattazione stimato è il tempo teoricamente necessario per risolvere una causa pendente in tribunale e si ottiene dividendo il numero di procedimenti pendenti alla fine del periodo di riferimento per il numero di procedimenti completati entro lo stesso periodo moltiplicato per 365.

<sup>57</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in loco e del processo di consultazione per la preparazione della relazione, fra l'altro tramite un contributo scritto del ministero della Giustizia; inoltre, lo studio sul funzionamento dei sistemi giuridici negli Stati membri dell'UE della CEPEJ del 2020 segnala una diminuzione dei tempi di trattazione del 3,7 % per il primo grado di giudizio, del 3,4 % per il secondo grado e del 2,5 % per la Corte di cassazione, nel 2018.

<sup>58</sup> Relazione del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, 2020: nel 2019 sono stati presentati 10 341 ricorsi (contro i 374 del 2016).

<sup>59</sup> Relazione del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione, 2020: nel 2019 sono stati presentati 9 537 ricorsi.

<sup>60</sup> Nel 2019 è stato definito inammissibile il 18,7 % di tutti i ricorsi civili presentati alla Corte suprema, rispetto al 16,6 % del 2018 (Annuario statistico della Corte di cassazione 2019 e 2018).

<sup>61</sup> Informazione ricevuta in occasione della visita nel paese e del processo di consultazione per la redazione della relazione, fra l'altro tramite un contributo del Consiglio di Stato (820 giorni per il primo grado nel 2019 rispetto agli 888 del 2018; 692 giorni per l'ultimo grado nel 2019 rispetto ai 791 del 2018); grafici 8 e 9 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020.



rimane soggetta alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per la durata dei procedimenti amministrativi<sup>63</sup>. Nei procedimenti penali si registra una durata superiore alla media<sup>64</sup> a livello di appello, nonostante un'ulteriore diminuzione nel periodo 2018-2019. Proseguono comunque i risultati positivi nel contenimento della durata dei processi presso gli organi giurisdizionali di primo grado<sup>65</sup> e la Corte di cassazione<sup>66</sup>, malgrado un lieve aumento rispetto all'anno precedente<sup>67</sup>. L'Italia rimane soggetta alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per la durata dei procedimenti penali<sup>68</sup>. Nel gennaio 2020 è entrata in vigore una riforma che interrompe il decorso della prescrizione dopo una sentenza di primo grado<sup>69</sup>, in linea con una raccomandazione specifica per paese formulata da tempo nel contesto del semestre europeo<sup>70</sup>. È pertanto urgente introdurre misure destinate ad aumentare l'efficienza, specialmente a livello di appello.

**Il Parlamento sta discutendo su riforme intese a colmare le carenze di efficienza dei procedimenti civili e penali.** Attualmente è in discussione in Parlamento un progetto generale di riforma<sup>71</sup> per razionalizzare il processo civile, raccomandato fin dal 2013 nel contesto del semestre europeo<sup>72</sup>, il cui scopo è aumentare l'efficienza semplificando le procedure, rendendo più celere il processo e aumentando la digitalizzazione. Il disegno di legge estende l'uso delle procedure semplificate e aumenta la gamma dei casi in cui il giudice decide in composizione monocratica; riduce inoltre i termini per lo svolgimento delle procedure, obbliga il giudice a fissare un calendario per la raccolta delle prove e obbliga le parti a depositare in via telematica tutti gli atti e i documenti rilevanti; modifica la procedura di appello e le norme sulla risoluzione alternativa delle controversie, e introduce l'obbligo di depositare le memorie con modalità esclusivamente telematiche; accelera inoltre il processo esecutivo riformando la procedura di esecuzione forzata. Il Parlamento sta inoltre discutendo su una riforma generale della procedura penale destinata a rafforzare l'efficienza dei processi penali e ad accelerare i procedimenti in appello. La riforma prevede una revisione del sistema di notifica, un uso più ampio delle procedure semplificate, l'introduzione della composizione

---

<sup>62</sup> Informazione ricevuta in occasione della visita nel paese e del processo di consultazione per la redazione della relazione, fra l'altro tramite un contributo del Consiglio di Stato (230 giorni per il primo grado nel 2019 rispetto ai 237 del 2018, e 123 per l'ultimo grado nel 2019 rispetto ai 274 nel 2018).

<sup>63</sup> Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa Abenavoli contro Italia, ricorso n. 22461/93, 2 settembre 1997; e la risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, CM/ResDH(2016)358, 6-8 dicembre 2016.

<sup>64</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in loco e del processo di consultazione per la preparazione della relazione, fra l'altro tramite un contributo scritto del ministero della Giustizia; per il 2019: 835 giorni.

<sup>65</sup> Cfr. nota precedente - 392 giorni.

<sup>66</sup> Cfr. nota precedente - 166 giorni.

<sup>67</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in loco e del processo di consultazione per la preparazione della relazione, fra l'altro tramite un contributo scritto del ministero della Giustizia; per il 2018: in primo grado 382 giorni; Corte di cassazione: 156 giorni.

<sup>68</sup> Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa Ledonne contro Italia, ricorso n. 35742/97, 12 maggio 1999; e la risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, CM/ResDH(2018)353, 18-20 settembre 2018.

<sup>69</sup> L'8 % dei reati in primo grado, il 24 % in secondo grado e il 17 % presso la Corte suprema di cassazione cadono in prescrizione.

<sup>70</sup> Si veda la raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2013 sul quadro giuridico anticorruzione, in particolare sulla disciplina della prescrizione.

<sup>71</sup> *Atto Senato n. 1662: "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie"*. L'atto in discussione è una legge delega che stabilisce i criteri che il Governo seguirebbe per l'adozione di un decreto legislativo entro un anno dall'entrata in vigore della legge delega stessa.

<sup>72</sup> Raccomandazioni del Consiglio del 2013-2020 sull'efficienza del sistema giudiziario italiano, in particolare sulla durata dei procedimenti civili.

monocratica (giudice unico) in secondo grado per la citazione diretta, l'uso ampliato del deposito telematico dei documenti, norme semplificate in materia di elementi probatori, la definizione di termini per la durata delle indagini preliminari e misure per evitare la stagnazione nella fase investigativa. Prevede inoltre che la sospensione della prescrizione dalla data di emissione della sentenza in primo grado (derivante da una recente riforma) sia applicabile soltanto in caso di sentenza di condanna e non in caso di assoluzione. La rapida adozione di queste riforme potrebbe contribuire ad accrescere l'efficienza. D'altra parte, è importante che le disposizioni dirette a introdurre nuovi reati disciplinari per i magistrati in caso di durata eccessiva dei procedimenti tengano conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa e tutelino l'indipendenza della magistratura<sup>73</sup>.

## **II. QUADRO ANTICORRUZIONE**

Il quadro giuridico e istituzionale per la lotta alla corruzione è sostanzialmente funzionante. Sono entrate in vigore nuove leggi che aumentano le sanzioni per reati di corruzione. La prevenzione della corruzione e la lotta contro la stessa sono suddivise tra diverse autorità. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è competente principalmente per prevenire la corruzione all'interno della pubblica amministrazione, definire la strategia anticorruzione e vigilare sull'adozione dei piani triennali. Il nucleo anticorruzione della Guardia di Finanza indaga e previene la corruzione in qualità di autorità di contrasto specializzata. Inoltre, i servizi specializzati della polizia e delle Procure intensificano gli sforzi per combattere l'infiltrazione della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione. 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 sospette.

**L'Italia ha ricevuto un punteggio di 53/100 nell'indice di Transparency International sulla percezione della corruzione e si è classificata al 15° posto nell'UE e al 51° posto a livello mondiale<sup>74</sup>.** Secondo un sondaggio speciale Eurobarometro del 2020, l'88 % degli intervistati considera la corruzione diffusa (contro una media UE del 71 %) e il 35 % si sente personalmente danneggiato dalla corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26 %)<sup>75</sup>. Tra le imprese, il 91 % ritiene che la corruzione sia diffusa (contro una media UE del 63 %), mentre il 54 % ritiene che la corruzione rappresenti un problema nell'attività imprenditoriale (contro una media UE del 37 %). Il 42 % degli intervistati ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (contro una media UE del 36 %), mentre il 25 % delle imprese ritiene che le persone e le imprese che corrompono un alto funzionario siano punite in modo adeguato (contro una media UE del 31 %)<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 69. Si veda inoltre la raccomandazione CM/Rec(2000)19 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 5, lettera e). Si veda anche la relazione della commissione di Venezia (CDL-AD(2016)009), punto 34; (CDL AD(2015)042), punto 113; (CDL-AD(2014)006), punto 19; (CDL-AD(2011)012), punto 60.

<sup>74</sup> Transparency International, Country data. <https://www.transparency.org/en/countries/italy>.

<sup>75</sup> Speciale Eurobarometro 502 (2020). A partire dal seminario ad alto livello sulla misurazione della corruzione, svoltosi nell'ottobre 2017 durante la presidenza italiana del G7, l'Italia sta promuovendo un nuovo approccio a livello internazionale (G20, Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione - UNCAC - e OCSE) volto a individuare un sistema di più ampia applicazione per misurare i livelli effettivi di corruzione, al di là della semplice percezione, sulla base di indicatori oggettivi e fondati su elementi concreti. Si veda la risoluzione n. 10 dell'8<sup>a</sup> conferenza degli Stati firmatari di UNCAC: [https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance\\_unedited\\_resolutions](https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance_unedited_resolutions).

<sup>76</sup> Flash Eurobarometro 482 (2019), "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE".

**È stata condotta di recente una revisione del livello delle sanzioni per i reati di corruzione.** La legislazione ha elevato i livelli delle sanzioni per quasi tutti i reati di corruzione, allo scopo di renderle più efficaci e dissuasive. Sono state notevolmente inasprite le sanzioni per i reati di corruzione attiva e passiva di funzionari sia nazionali che stranieri. All'inizio del 2019 è stato ulteriormente rafforzato il regime sanzionatorio per la corruzione impropria. La legge ha inoltre inasprito il regime delle pene accessorie, ampliando il campo di applicazione dell'interdizione perpetua e temporanea dai pubblici uffici per una vasta gamma di reati di corruzione. Nel maggio 2019 sono state modificate le disposizioni pertinenti sullo scambio elettorale politico-mafioso<sup>77</sup> allo scopo di colpire eventuali reti di organizzazioni criminali, politici, imprenditori e amministrazioni. L'Italia ha un efficace sistema di recupero dei beni, fondamentale per integrare il regime sanzionatorio anticorruzione. Il regime italiano di recupero dei beni, che comprende sia la confisca in seguito a sentenza di condanna che la confisca a prescindere dalla condanna, è ampiamente riconosciuto come una buona prassi a livello internazionale<sup>78</sup>.

**Sono stati rafforzati i poteri e le capacità dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per quanto riguarda il suo ruolo preventivo nella lotta alla corruzione.** In materia di prevenzione della corruzione, l'approccio dell'Italia è cambiato con la creazione, nel 2012, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che negli ultimi anni ha visto accrescersi il suo ruolo e i suoi poteri, principalmente in materia di prevenzione della corruzione all'interno della pubblica amministrazione. L'ANAC è un'autorità indipendente. Il Consiglio dell'ANAC è composto di cinque membri nominati con un incarico di sei anni non rinnovabile. Le nomine, proposte dal ministro per la Pubblica amministrazione di concerto con il ministro della Giustizia e il ministro dell'Interno, sono approvate dal Consiglio dei Ministri e i candidati sono nominati dal Presidente della Repubblica. L'ANAC ha un organico di 350 dipendenti. È responsabile anche della vigilanza e della regolamentazione dei contratti pubblici, competenza integrata dalla raccolta di dati sugli appalti pubblici e sulle società che operano nel settore pubblico. A questo scopo l'ANAC gestisce l'Osservatorio dei contratti pubblici. L'ANAC è inoltre destinataria delle segnalazioni di illeciti commessi nelle amministrazioni pubbliche in virtù del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90<sup>79</sup>. È altresì incaricata di definire la strategia anticorruzione e di monitorare l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione. La strategia anticorruzione si basa sul Piano nazionale anticorruzione e su piani triennali di prevenzione della corruzione e codici di comportamento che devono essere adottati dalle amministrazioni pubbliche e dalle imprese controllate dallo Stato. Se da un lato può imporre sanzioni in caso di mancata adozione dei piani triennali e/o dei codici di comportamento, dall'altro l'ANAC ha investito ampiamente nella promozione di una cultura preventiva, fornendo consulenza e orientamento alle amministrazioni pubbliche e definendo linee guida e norme per i codici di comportamento in specifici settori amministrativi. L'autonomia e l'indipendenza dell'ANAC sono ulteriormente garantite dal suo sistema di risorse finanziarie: le risorse proprie ammontano all'incirca all'87 % del suo bilancio<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Art. 416-ter del codice penale.

<sup>78</sup> UNCAC, II Review Cycle Country Report on Italy, pag. 14.

<sup>79</sup> Adottando la legge 30 novembre 2017, n. 179, l'Italia ha introdotto disposizioni che rafforzano la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità estendendola al settore privato. Sono ora disponibili tre diversi canali di segnalazione: il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, l'ANAC e la Corte dei conti.

<sup>80</sup> L'Autorità opera attraverso un sistema di finanziamento misto, caratterizzato dalle contribuzioni dei soggetti che operano nei settori di competenza, ossia gli operatori economici, le stazioni appaltanti e le società organismo di attestazione (per l'87,28 %), e da una contribuzione statale (per il 6,35 %).

**Le istituzioni anticorruzione cooperano per contrastare l'infiltrazione della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione.** La direzione distrettuale antimafia (DDA), ovvero la componente della magistratura che forma la "procura distrettuale antimafia", è competente per la mafia e altri reati gravi. Si tratta dell'unica procura specializzata dell'ordinamento italiano. Per quanto riguarda i reati contro la pubblica amministrazione, tra cui la corruzione, le Procure nazionali, in particolare quelle di medie e grandi dimensioni, si affidano alle indagini di gruppi di lavoro specializzati, competenti anche per i reati economici che possono essere collegati alla corruzione. Per lottare contro i reati di corruzione è particolarmente importante il ricorso a sistemi e protocolli investigativi sviluppati nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata, in particolare l'istituzione di un gruppo di forze di polizia giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza e Procura generale) e di gruppi della polizia giudiziaria specificamente dedicati a tali reati. Nel novembre 2017 la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA) e l'Autorità Nazionale Anticorruzione hanno firmato un protocollo d'intesa per consentire alla DNAA di accedere alle informazioni disponibili presso il Casellario delle Imprese e la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, gestiti dall'ANAC.

**Le organizzazioni criminali ricorrono sempre più a pratiche corruttive per conseguire i loro obiettivi.** L'ANAC e la Procura hanno rilevato che i gruppi della criminalità organizzata di stampo mafioso ricorrono sistematicamente alla corruzione e alla concussione nei confronti della pubblica amministrazione, soprattutto nel contesto degli appalti pubblici. Come ha sottolineato l'ANAC nella relazione annuale del 2020 al Parlamento<sup>81</sup>, la tendenza è in costante aumento. Nel 2019 sono state adottate 633 misure interdittive antimafia rispetto alle 573 nel 2018 (con un aumento annuo del 10 %); dal 2015 ne sono state adottate in tutto 2 600.

**La polizia specializzata, la Guardia di Finanza, è specificamente incaricata di contrastare la corruzione.** La Guardia di Finanza (GdF) è un corpo di polizia militare che fornisce sostegno alla Procura competente e collabora con l'Autorità Nazionale Anticorruzione. È l'autorità competente per ricevere segnalazioni di operazioni sospette e, insieme alla Direzione antimafia, svolge le conseguenti indagini, con la facoltà di accedere a informazioni bancarie. Secondo la GdF, tra agosto 2016 e agosto 2019 sono state avviate 339 azioni giudiziarie relative a reati di corruzione e sono state emesse dalle autorità giudiziarie 117 ordinanze di custodia cautelare correlate al solo settore degli appalti pubblici. Il 74 % dei casi (113) riguardava l'aggiudicazione di appalti pubblici. I Comuni sono gli enti più esposti ai rischi di infiltrazione della criminalità organizzata e all'uso di metodi di corruzione e concussione per orientare gli appalti pubblici. La GdF può sostenere l'ANAC nell'esercizio delle sue competenze sia nel settore degli appalti pubblici che nel settore generale delle misure di prevenzione della corruzione. La GdF collabora anche con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), con cui ha recentemente avviato un'azione di monitoraggio per individuare vendite online di dispositivi medici e sanitari.

**La legislazione sulla segnalazione di illeciti nel settore privato si fonda su programmi di conformità su base volontaria.** A seguito della revisione del quadro giuridico in materia condotta nel 2017<sup>82</sup>, le segnalazioni di illeciti nel settore pubblico sono aumentate. La protezione degli autori di segnalazioni nel settore privato rimane invece meno efficace a causa del carattere volontario del programma di conformità. Secondo l'ultima relazione annuale dell'ANAC, il ricorso allo strumento della segnalazione ha avuto una crescita

---

<sup>81</sup> Relazione annuale sull'attività svolta dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nel 2019 (2020).

<sup>82</sup> Legge 30 novembre 2017, n. 179.

esponenziale negli ultimi anni, passando da 125 casi nel 2015 a 873 nel 2019, per un totale di 2 330 segnalazioni nel periodo 2015-2019<sup>83</sup>.

**Il regime relativo al conflitto di interesse è frammentato.** L'Italia regola i conflitti di interesse nell'ambito della pubblica amministrazione e del Governo stabilendo casi di inconferibilità e incompatibilità per legge<sup>84</sup>. Spetta all'ANAC interpretare il quadro giuridico in materia di "inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni" e di vigilare sulla corretta applicazione della normativa. Una disposizione sul conflitto di interesse è compresa nel codice di comportamento generale<sup>85</sup>. Per alcuni funzionari pubblici, le attività o gli incarichi esterni assunti dopo la conclusione del servizio pubblico sono soggetti a restrizioni. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è competente per verificare eventuali incompatibilità in seguito all'assunzione di una funzione governativa, come pure durante il mandato e dopo la sua fine. Norme di prevenzione del conflitto di interesse sono comprese anche nel decreto presidenziale del 2013. Nel 2019 l'ANAC ha formulato linee guida per regolare il conflitto di interesse. Tuttavia il regime di inconferibilità e incompatibilità applicabile ai funzionari pubblici eletti è frammentato e privo di un sistema completo di applicazione. Per quanto riguarda la dichiarazione della situazione patrimoniale, i membri del Governo e i titolari di incarichi dirigenziali sono tenuti per legge a compilare un modulo che indica le fonti di reddito, i beni e le funzioni esterne, corredato da una copia della dichiarazione dei redditi. I deputati e i senatori devono presentare una relazione che indica le proprietà, i beni iscritti in pubblici registri, le azioni e le quote di partecipazione in società, insieme a una copia della dichiarazione dei redditi più recente. Alcune di queste informazioni sono disponibili sul sito web del Parlamento e sulla pagina di profilo di ciascun parlamentare. I magistrati sono tenuti a presentare al Consiglio superiore della magistratura dichiarazioni contenenti lo stesso tipo di informazioni che devono presentare i parlamentari.

**Occorre prestare attenzione al lobbying e alla pratica del "pantouflage".** La decisione n. 208/2017 sulle attività di lobbying presso la Camera dei deputati istituisce un registro pubblico dei rappresentanti di interessi, a cui ogni persona fisica o giuridica che rappresenti interessi collettivi è tenuta a iscriversi. L'obbligo si applica anche agli ex parlamentari ed ex membri del Governo che intendono svolgere attività di rappresentanza di interessi<sup>86</sup>. Ai membri del Governo non si applica un obbligo analogo di riferire sulle riunioni svolte con terzi. Per quanto riguarda la pratica detta "pantouflage" o "revolving doors" (per cui ex funzionari pubblici assumono incarichi presso soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione), sono in vigore disposizioni specifiche. Nell'ottobre 2019 il Consiglio di Stato ha stabilito la competenza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito alla vigilanza delle fattispecie di "pantouflage", attribuendole i relativi poteri sanzionatori<sup>87</sup>. All'Autorità è stato conferito il potere di accertare le violazioni, stabilire la nullità dei contratti e adottare misure sanzionatorie<sup>88</sup>. Le disposizioni sul "pantouflage" sono

---

<sup>83</sup> Relazione annuale dell'ANAC 2020.

<sup>84</sup> Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39; decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

<sup>85</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.

<sup>86</sup> EUPACK 2019: l'applicazione della normativa non risulta molto efficace, in quanto le informazioni riferite nel Registro restano alquanto vaghe e generiche.

<sup>87</sup> Consiglio di Stato, sentenza 7411 del 29 ottobre 2019.

<sup>88</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione (2019), "Sentenza del Consiglio di Stato sulle competenze dell'ANAC in materia di pantouflage".

attualmente in vigore solo per i funzionari pubblici e non per i titolari di cariche pubbliche. L'Autorità Anticorruzione ha esortato il Governo a migliorare la legislazione in materia<sup>89</sup>.

### **III. PLURALISMO DEI MEDIA**

La libertà di espressione e la libertà di stampa sono sancite dall'articolo 21 della Costituzione<sup>90</sup>. La legislazione secondaria stabilisce un solido quadro volto a garantire il pluralismo dei media nel paese. È istituito per legge un organismo indipendente, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)<sup>91</sup>, dotata di poteri di regolazione, controllo, applicazione e sanzione nel settore dei media. La Corte costituzionale sta attualmente riesaminando le pene per il reato di diffamazione, che possono arrivare fino a un anno di reclusione<sup>92</sup>. I giornalisti devono essere iscritti all'Ordine dei Giornalisti<sup>93</sup>, che provvede all'autodisciplina della professione. Sono inoltre vincolati da norme deontologiche, in particolare il Testo unico dei doveri del giornalista<sup>94</sup>. L'AGCOM ha una funzione di vigilanza nel settore dei media e svolge attività di monitoraggio della professione tramite il suo Osservatorio sul giornalismo, che dedica una relazione specifica alle minacce nei confronti dei giornalisti.

**L'autorità di regolamentazione dei servizi di media audiovisivi è indipendente.** Secondo la legge, l'AGCOM "opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione"<sup>95</sup>. A partire dalla Legge di Bilancio del 2020, l'AGCOM gestisce in autonomia il suo bilancio ed è finanziata interamente da imprese che operano nel suo settore di competenza, che forniscono una percentuale delle loro entrate annuali sulla base di norme di contabilizzazione rigorose. Le procedure di designazione e nomina del Presidente e dei membri del Consiglio dell'AGCOM sono stabilite per legge e vigono norme rigorose per prevenire i conflitti di interesse<sup>96</sup>. Il mandato dei membri del Consiglio è intenzionalmente ed esplicitamente svincolato dai cicli elettorali, mentre non è previsto il licenziamento del Presidente e dei membri del Consiglio dell'AGCOM<sup>97</sup>. L'AGCOM applica norme rigorose in termini di assunzione delle risorse umane e prevede un periodo di due anni durante il quale gli ex dirigenti non possono avere rapporti diretti o indiretti con imprese che operano nei settori regolamentati. L'indipendenza dell'AGCOM è pertanto garantita<sup>98</sup>.

**L'Ordine dei giornalisti italiano<sup>99</sup> è un organismo di diritto pubblico senza scopo di lucro fondato nel 1963<sup>100</sup> che rappresenta la professione giornalistica.** Gestisce l'Albo dei giornalisti, a cui è obbligatorio iscriversi per esercitare la professione, e controlla e tutela il

---

<sup>89</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione (2020), Atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020 sulla disciplina del pantouflage.

<sup>90</sup> Art. 21, primo e secondo comma, della Costituzione: "Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure".

<sup>91</sup> Legge 31 luglio 1997, n. 249.

<sup>92</sup> Ordinanza n. 132/2020.

<sup>93</sup> [Ordine dei giornalisti](#).

<sup>94</sup> L'Osservatorio del giornalismo dedica una relazione specifica alle minacce nei confronti dei giornalisti.

<sup>95</sup> Art. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249.

<sup>96</sup> Legge 31 luglio 1997, n. 249 e legge 14 novembre 1995, n. 481.

<sup>97</sup> La cessazione del mandato è possibile soltanto se si manifesta un'incompatibilità compresa tra quelle espressamente elencate dalla legge 481/1995.

<sup>98</sup> L'Osservatorio del pluralismo dei media del 2020 (Relazione sull'Italia, pag. 12) considera scarsi i rischi associati all'indipendenza dell'AGCOM. Informazione confermata durante la visita al paese.

<sup>99</sup> <https://www.odg.it/>.

<sup>100</sup> Legge 3 febbraio 1963, n. 69.

lavoro dei suoi membri. Il Consiglio nazionale dell'Ordine può emanare avvertimenti, censure, sospensioni e radiazioni dall'esercizio professionale. L'Ordine opera in linea con il "Testo unico dei doveri del giornalista" (codice deontologico consolidato), che è stato adottato nel 2016. L'Osservatorio del pluralismo dei media (MPM) del 2020 nota che questo requisito, anche se è sempre meno rispettato nella pratica, fa sì, specialmente in Italia, che l'accesso alla professione non sia interamente aperto<sup>101</sup>.

### **Il principio della trasparenza della proprietà dei media è sancito dalla Costituzione<sup>102</sup>.**

La legge fissa le seguenti soglie anticoncentrazione: il numero limitato di licenze che un singolo fornitore di contenuti può detenere, i limiti fissati per i ricavi totali che un singolo operatore può conseguire, il controllo esercitato dall'AGCOM su fusioni e acquisizioni nel settore, le restrizioni alla proprietà incrociata di media e il divieto di posizioni dominanti nei singoli mercati rilevanti. Nel 1997 è stato istituito un registro degli operatori di comunicazione (ROC)<sup>103</sup> al quale gli operatori si devono iscrivere compilando una serie di moduli indicanti il loro assetto proprietario e le persone che hanno responsabilità editoriali sui mezzi di comunicazione. Il ROC può acquisire in maniera semiautomatica le catene di proprietà dei soggetti iscritti dalle Camere di Commercio nazionali. È possibile accedere alle informazioni sugli assetti proprietari delle imprese di comunicazione iscritte al ROC sul portale delle Camere di Commercio o inviando all'AGCOM una richiesta di accesso motivata. Tuttavia l'MPM del 2020 rileva alcuni limiti nella concreta applicazione di questo sistema e nota che non tutte le informazioni di cui sopra sono direttamente accessibili al pubblico, in particolare quelle sulla proprietà effettiva. Valuta pertanto che questo indicatore dimostri un rischio medio<sup>104</sup>.

**Sono in vigore norme rigorose sulla pubblicità di amministrazioni ed enti pubblici.** Le autorità pubbliche che acquistano spazi pubblicitari nei mezzi di comunicazione di massa devono comunicare all'AGCOM le spese pubblicitarie sostenute nel precedente esercizio finanziario tramite uno strumento elettronico introdotto dalla stessa AGCOM<sup>105</sup>; sono fissati i criteri di spesa<sup>106</sup> e sono previste pesanti sanzioni in caso di violazione. Inoltre, tutti i dati relativi alle spese per la comunicazione istituzionale sono pubblicati nella sezione del sito web del Governo dedicata alla trasparenza. Di conseguenza, l'MPM 2020 considera questo settore a basso rischio.

**L'indipendenza politica dei media italiani continua a destare preoccupazione.** Questo aspetto rimane ancora problematico 15 anni dopo che il quadro normativo in materia è stato indicato come fonte di preoccupazione dalla commissione di Venezia<sup>107</sup> per quanto riguarda l'indipendenza politica dei media, a causa della mancanza di disposizioni efficaci sulla prevenzione del conflitto di interesse. L'MPM 2020 classifica l'Italia a medio rischio a tale riguardo e conclude che nel settore audiovisivo l'influenza politica continua a essere notevolmente avvertita<sup>108</sup>. In misura minore, questa valutazione si applica anche al settore dei

---

<sup>101</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2020, "Country report: Italy", pag. 12.

<sup>102</sup> A norma dell'art. 21, comma 5, della Costituzione, "la legge può stabilire [...] che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica".

<sup>103</sup> Art. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249.

<sup>104</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2020, "Country report: Italy", pag. 13.

<sup>105</sup> Art. 41 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici).

<sup>106</sup> Le spese pubblicitarie devono essere destinate per almeno il 50 % alla pubblicità sui giornali quotidiani e periodici e per almeno il 15 % alla pubblicità sull'emittenza privata televisiva locale e radiofonica locale.

<sup>107</sup> Parere della commissione di Venezia (CDL-AD(2005)017-e).

<sup>108</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2020, "Country report: Italy", pag. 16.

giornali, a causa delle relazioni indirette tra gli interessi degli editori e il Governo, a livello sia nazionale che locale.

**Le leggi sulla diffamazione sono attualmente sotto esame.** L'articolo 595 del codice penale, che punisce la diffamazione con la reclusione fino a un anno, è stato oggetto recentemente di sentenze cruciali. Nel 2019 la Corte di Cassazione, citando sentenze emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia, ha statuito che in caso di offese verbali la pena detentiva dovrebbe essere contemplata soltanto in circostanze eccezionali, per esempio l'incitamento all'odio, e che pertanto infliggere pene detentive per diffamazione comporta una violazione della libertà di espressione<sup>109</sup>. Nel 2020 la Corte costituzionale ha stabilito che spetta al Parlamento trovare un bilanciamento tra la libertà di espressione e il diritto penale vigente in materia di diffamazione. Ha rinviato l'udienza al 21 giugno 2021 per consentire al Parlamento di riflettere sul rispetto del principio costituzionale quale interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>110</sup>.

**Sono in vigore norme sulla trasparenza amministrativa e sull'accesso alle informazioni pubbliche.** Il quadro giuridico<sup>111</sup> assicura la trasparenza amministrativa e l'accesso alle informazioni pubbliche, sia su richiesta che in base agli obblighi di pubblicità sull'attività amministrativa. La legge sulla libertà d'informazione (FOIA)<sup>112</sup> riconosce la libertà di accesso alle informazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche come diritto fondamentale e stabilisce il principio secondo cui le amministrazioni devono dare la precedenza al diritto di conoscere e di accedere alle informazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche da parte di chiunque, senza dover dimostrare alcun interesse qualificato in materia. Tuttavia, secondo relazioni indipendenti<sup>113</sup> non sempre le amministrazioni pubbliche rispettano l'obbligo di soddisfare le richieste formulate in base alla FOIA.

**Destano preoccupazione le aggressioni fisiche e le minacce di morte subite dai giornalisti.** Nel 2019 e nel 2020 la piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha pubblicato 12 segnalazioni relative all'Italia<sup>114</sup> (7 nel 2019 e 5 nel 2020), che riferivano tra l'altro diversi casi di aggressioni fisiche, minacce di morte da parte di gruppi mafiosi e aggressioni verbali da parte di funzionari e dipendenti governativi<sup>115</sup>. Di conseguenza l'MPM giudica questo indicatore relativo alla professione, alle

---

<sup>109</sup> Sentenza 38721 del 19 settembre 2019.

<sup>110</sup> Ordinanza n. 132 anno 2020, depositata il 26 giugno 2020. Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, il ricorso a pene detentive può essere giustificato soltanto in circostanze eccezionali ove si determini una grave lesione di altri diritti fondamentali, come ad esempio in caso di discorsi d'odio o di istigazione alla violenza.

<sup>111</sup> Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97).

<sup>112</sup> Introdotta dal decreto legislativo n. 97/2016.

<sup>113</sup> Openpolis 2019; FOIA, 2019.

<sup>114</sup> Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti. Lo Stato italiano risponde sistematicamente in modo dettagliato a tutte le segnalazioni.

<sup>115</sup> Informazione ricevuta in occasione della visita al paese e del processo di consultazione per la stesura della relazione, ad es. dalla Federazione nazionale stampa italiana, dall'Ordine dei giornalisti, dal Sindacato europeo dei giornalisti, dall'associazione Ossigeno per l'informazione e dall'associazione Articolo 21, che hanno riferito casi di alto profilo di giornalisti che hanno ricevuto sistematiche intimidazioni e minacce di morte per il loro lavoro.



norme e alla tutela dei giornalisti a rischio medio. I portatori di interessi hanno confermato questo fenomeno e segnalato altri casi di minacce<sup>116</sup>.

**È stato istituito un Centro di coordinamento sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti<sup>117</sup>.** Il Centro è stato creato nel 2017 dal ministro dell'Interno per monitorare le minacce ai cronisti e mettere a punto le necessarie misure di tutela e costituisce la prima iniziativa in Europa intesa a creare un meccanismo di sicurezza di questo tipo. Un Comitato parlamentare ad hoc su "Mafia, giornalisti e informazione" è stato incaricato di comprendere, monitorare e valutare la relazione tra mafia e informazione. I portatori di interessi<sup>118</sup> hanno apprezzato il Centro, pur esprimendo preoccupazione per il fatto che spesso non viene dato seguito a minacce di minore gravità.

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

L'Italia è una Repubblica parlamentare unitaria con elezione indiretta del Presidente<sup>119</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>120</sup> e ciascuna Assemblea regionale. La Corte costituzionale esercita un controllo di costituzionalità delle leggi. Diversi mediatori regionali sono competenti per la tutela della libertà e dei diritti delle persone<sup>121</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. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute è un'autorità indipendente incaricata di vigilare sui luoghi in cui sono detenute le persone private della libertà personale.

**Il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza sanitaria e ha fatto ricorso a decreti legge per affrontare la pandemia di COVID-19.** Le misure volte a contrastare la pandemia di COVID-19 sono state adottate nell'ambito di uno stato di emergenza sanitaria, dichiarato dal Governo il 31 gennaio 2020. In tale contesto sono stati adottati decreti legge che hanno costituito la base di una serie di misure amministrative. 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>122</sup>. Tutti i decreti legge riguardanti la pandemia sono stati convertiti in legge e potrebbero essere impugnati dinanzi alla Corte costituzionale<sup>123</sup>. Dall'inizio dell'attuale legislatura, nel 2018, sono state adottate 121 leggi, 45 decreti legge sono stati approvati dal Parlamento e convertiti in legge, mentre otto hanno

---

<sup>116</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in loco e del processo di consultazione per la preparazione della relazione, fra l'altro tramite un contributo scritto dell'associazione Ossigeno per l'informazione (Spampinato, 2020).

<sup>117</sup> Centro di Coordinamento delle attività di monitoraggio, analisi e scambio permanente di informazioni sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti.

<sup>118</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in loco e del processo di consultazione per la preparazione della relazione, fra l'altro tramite un contributo scritto dell'associazione Ossigeno per l'informazione (Spampinato, 2020).

<sup>119</sup> Il Presidente è eletto dal Parlamento in seduta comune insieme a 58 elettori regionali.

<sup>120</sup> Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha anche il diritto di proporre leggi nel settore economico e sociale.

<sup>121</sup> Per ulteriori informazioni si può consultare il sito <http://www.difensorecivicotoscana.it>.

<sup>122</sup> Art. 77 della Costituzione della Repubblica Italiana.

<sup>123</sup> È ancora pendente un caso presentato alla Corte costituzionale riguardante l'obbligo per i giudici civili di celebrare l'udienza da remoto dall'ufficio giudiziario.

perso efficacia<sup>124</sup>. Il 29 luglio 2020 il Governo ha prorogato la situazione di emergenza fino al 15 ottobre 2020<sup>125</sup>.

**Le valutazioni dell'impatto normativo e le consultazioni dei portatori di interessi sono migliorate, ma devono diventare più sistematiche.** Nel settembre 2017 il Governo italiano ha introdotto una nuova serie di procedure per la valutazione dell'impatto normativo<sup>126</sup>, la valutazione ex-post, la partecipazione dei portatori di interessi e la pianificazione normativa. Tuttavia, la partecipazione dei cittadini e dei portatori di interessi non è ancora pienamente integrata nei processi decisionali. L'analisi dell'impatto delle leggi effettive e alternative è in aumento, ma continua a essere poco frequente e prevalentemente incentrata sugli aspetti economici piuttosto che su quelli sociali e ambientali<sup>127</sup>. Le valutazioni ex post e le consultazioni non sono ancora utilizzate in modo sistematico e coerente dai vari ministeri<sup>128</sup>.

**È all'esame la creazione di un'istituzione indipendente per i diritti umani.** Nel 2018 sono state presentate al Parlamento due proposte di legge, attualmente all'esame della Camera dei deputati, che propongono l'istituzione di un'autorità nazionale indipendente per i diritti umani<sup>129</sup>. Entrambe le proposte prevedono l'autonomia di tale autorità. La rapida istituzione di un'autorità nazionale indipendente per i diritti umani in linea con i principi di Parigi risponderebbe alle raccomandazioni delle Nazioni Unite<sup>130</sup>. È stato inoltre raccomandato di rendere l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza pienamente indipendente e autonoma e di aumentarne le risorse<sup>131</sup>.

**La Corte costituzionale ha adottato norme interne per promuovere la partecipazione della società civile e del pubblico ai suoi lavori.** La delibera del gennaio 2020<sup>132</sup> ha introdotto l'istituto dell'*amici curiae* e la possibilità di consultare esperti e ha codificato la giurisprudenza relativa all'intervento del terzo nel procedimento. Sono state inoltre adottate misure per consentire alla Corte di proseguire le sue attività durante la pandemia di COVID-19, pur limitando la presenza fisica. La procedura di nomina dei membri della Corte costituzionale è concepita in modo da garantire una composizione diversificata, comprendente membri nominati dai giudici, dal Parlamento e dal Presidente della Repubblica in uguali proporzioni.

**L'Italia ha una società civile vivace e diversificata.** Sono state tuttavia espresse preoccupazioni per la complessità del processo di registrazione delle ONG<sup>133</sup> e per i ritardi nell'attuazione della legge che armonizza le norme relative al settore non profit<sup>134</sup>. Inoltre, il contesto in cui operano le ONG attive nel settore della migrazione e dell'asilo è influenzato

---

<sup>124</sup> Senato della Repubblica, *Statistiche sull'attività legislativa, XVIII Legislatura; Camera dei Deputati, Attività dell'Assemblea - Progetti di legge deliberati dall'Assemblea*.

<sup>125</sup> Il decreto legge 30 luglio 2020, n. 83 ha prorogato le misure di emergenza.

<sup>126</sup> Linee guida sulla consultazione pubblica: <http://open.gov.it/linee-guida-sulla-consultazione-pubblica/>.

<sup>127</sup> "Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Italy", 2019, pag. 532.

<sup>128</sup> OCSE, indicatori delle politiche e della governance in materia di regolamentazione.

<sup>129</sup> Proposte di legge C 855 del 3 luglio 2018 e C 1323 del 30 ottobre 2018.

<sup>130</sup> Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo relative alla quinta e alla sesta relazione periodica dell'Italia (2019).

<sup>131</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>132</sup> *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, delibera 8 gennaio 2020.

<sup>133</sup> Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative (OING) del Consiglio d'Europa, Partecipazione civile al processo decisionale, missione d'inchiesta in Italia, maggio 2019.

<sup>134</sup> Cfr. nota precedente.

da pregiudizi negativi<sup>135</sup> e lo spazio civico è considerato ristretto<sup>136</sup>. Il Consiglio d'Europa<sup>137</sup> ha raccomandato di abrogare le leggi e le politiche che impediscono alle ONG di svolgere il loro legittimo lavoro, mentre le Nazioni Unite hanno raccomandato di garantire i diritti e la libertà di azione della società civile e hanno espresso preoccupazione per le campagne denigratorie contro le ONG attive nel settore della migrazione e dell'asilo<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), Relazione sulla missione in Italia 2019.

<sup>136</sup> Si veda la valutazione di CIVICUS, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso.

<sup>137</sup> Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative (OING) del Consiglio d'Europa, Partecipazione civile al processo decisionale, missione d'inchiesta in Italia, maggio 2019.

<sup>138</sup> Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo relative alla quinta e alla sesta relazione periodica dell'Italia (2019).

## **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 2020 è disponibile al seguente indirizzo: (sito web di COM).*

Atto Senato n. 1662: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/52664.html>.

Autorità Nazionale Anticorruzione (2019), "Sentenza del Consiglio di Stato sulle competenze dell'ANAC in materia di *pantouflage*":  
[http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/\\_news?id=1cf74b9f0a77804237e6dc1369ece3ce](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=1cf74b9f0a77804237e6dc1369ece3ce).

Autorità Nazionale Anticorruzione (2020), Atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020 concernente proposte di modifica alla disciplina del *pantouflage* di cui all'art. 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165:  
<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/attiDiSegnalazione/2020/AttoSegnalazione.n.6.2020.del.448.2020.pdf>.

Autorità Nazionale Anticorruzione (2020), Relazione annuale del 2019:  
[http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivita/documentazione/Pubblicazioni/RelazioneParlamento/\\_relazioni?id=ebd7f2f20a7780421a927869bf5987c8](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivita/documentazione/Pubblicazioni/RelazioneParlamento/_relazioni?id=ebd7f2f20a7780421a927869bf5987c8).

Camera dei deputati, Attività legislativa: Progetti di legge.

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2020), Osservatorio del pluralismo dei media 2020:  
<https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States: Italy

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

Circolare del Consiglio superiore della magistratura in materia di anagrafe patrimoniale dei magistrati del 13 novembre 2019.

Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (2019), Osservazioni conclusive relative alla quinta e alla sesta relazione periodica dell'Italia.

Commissione europea (2020), Quadro di valutazione UE della giustizia.

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 d'Europa, Comitato dei ministri (2010), raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2016), risoluzione CM/Rec(2016)358 del Comitato dei ministri sulla durata dei procedimenti amministrativi.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2018), risoluzione CM/Rec(2018)353 del Comitato dei ministri sulla durata dei procedimenti penali.

Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2005), "Opinion on the compatibility of the Laws "Gasparri" and "Frattoni" of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media", adottata dalla commissione di Venezia in occasione della 63<sup>a</sup> sessione plenaria.

Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2010), "Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service", adottata dalla commissione di Venezia in occasione dell'85<sup>a</sup> sessione plenaria.

Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2017), "Opinion on the act on the public prosecutor's office [of Poland] as amended", adottata dalla commissione di Venezia in occasione della 113<sup>a</sup> sessione plenaria.

Consiglio d'Europa, Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative del Consiglio d'Europa (2019), Partecipazione civile al processo decisionale: missione d'inchiesta in Italia.

Consiglio dell'Unione europea (2013), Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2013 sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia.

Consiglio dell'Unione europea (2014), Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia.

Consiglio dell'Unione europea (2015), Raccomandazione del Consiglio del 14 luglio 2015 sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Italia.

Consiglio dell'Unione europea (2016), Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2016 sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 dell'Italia.

Consiglio dell'Unione europea (2017), Raccomandazione del Consiglio dell'11 luglio 2017 sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 dell'Italia.

Consiglio dell'Unione europea (2018), Raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2018 sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia.

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.

Consiglio di Stato (2019), sentenza 7411 del 29 ottobre 2019: [https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201900038&nomeFile=201907411\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201900038&nomeFile=201907411_11.html&subDir=Provvedimenti).

Consiglio di Stato e associazioni forensi (2020), Protocollo d'intesa sulle udienze da remoto: [https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/1869446/PROTOCOLLO+INTESA+-+UDIENZA+DA+REMOTO+EX+ART.+4+D.L.+28\\_2020\\_signed.pdf/d9a07203-3281-3b24-49ed-54fecc6b64f7](https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/1869446/PROTOCOLLO+INTESA+-+UDIENZA+DA+REMOTO+EX+ART.+4+D.L.+28_2020_signed.pdf/d9a07203-3281-3b24-49ed-54fecc6b64f7).

Consiglio superiore della magistratura (2017, 2018), Linee guida per la redazione degli atti processuali.

Consiglio superiore della magistratura (2019), Circolare in materia di anagrafe patrimoniale dei magistrati ordinari: <https://www.csm.it/documents/21768/87331/circolare+anagrafe+patrimoniale+%28delibera+13+novembre+2019%29/546a7348-e1d2-3c87-c13e-4db105cae7a1>.

Consiglio superiore della magistratura e Consiglio Nazionale Forense (2018), Protocollo d'intesa in materia di scrutinio preliminare delle impugnazioni, organizzazione del lavoro, chiarezza e sinteticità nella redazione degli atti e dei provvedimenti nei giudizi di appello.

Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione II, ciclo di revisione, relazione sull'Italia: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019\\_11\\_22\\_Italy\\_FinalCountry\\_Report.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Italy_FinalCountry_Report.pdf).

Corte costituzionale (2020), Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Corte costituzionale, ordinanza n.132/2020.

Corte di cassazione (2019), Annuario statistico 2019.

Corte di cassazione (2020), Annuario statistico 2020.

Corte di cassazione, sentenza del 19 settembre 2019, n. 38721.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 2 settembre 1997, *Abenavoli*, ricorso n. 22461/93.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 12 maggio 1999, *Ledonne*, ricorso n. 35742/97.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza dell'11 luglio 2002, ricorso n. 28957/95.

Corte suprema di cassazione, Procura generale presso la Corte di cassazione e Consiglio Nazionale Forense (2020), Protocollo di intesa per la trattazione delle adunanze ex art. 375 c.p.c. e delle udienze ex art. 611 c.p.p.: [http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/protocollo\\_Cassazione\\_CNF\\_Procura\\_Generale-con\\_firma\\_digitale.pdf](http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/protocollo_Cassazione_CNF_Procura_Generale-con_firma_digitale.pdf).

Delibera del Consiglio superiore della magistratura (2020) sull'archivio delle decisioni di merito ItalgireWeb - Linee guida del 19 giugno 2019.

Delibera del Consiglio superiore della magistratura del 16 novembre 2017 sulla "Circolare sulla organizzazione degli uffici di Procura", modificata il 18 giugno 2018 e ulteriormente chiarita per quanto riguarda i programmi organizzativi dalla delibera del 4 dicembre 2019.

Difensore Civico della Regione Toscana, sito web: <http://www.difensorecivicotoscana.it/default?nome=chi-e&idc=67>.

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.

Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (2019), relazione sulla misurazione delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche (EUPACK).

GRECO (2017), Quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. Italy".

GRECO (2018), Quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report. Italy".

Legge sulla libertà d'informazione (FOIA), 2019.

Linee guida del Consiglio superiore della magistratura del 13 maggio 2020 per l'organizzazione dei Consigli giudiziari a livello locale, compresi la trasparenza e i poteri istruttori in materia di valutazioni di professionalità, nonché le promozioni.

OCSE, indicatori delle politiche e della governance in materia di regolamentazione: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-italy.pdf>.

Open Government (2017), Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia: <http://open.gov.it/linee-guida-sulla-consultazione-pubblica/>.

Openpolis 2019.

Osservatorio del giornalismo.

Primo Presidente della Corte di cassazione (2020), Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019.

"Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Italy", 2019.

Rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ) (2019), "Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges, 2019": <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.

Risoluzione dell'Associazione Nazionale Magistrati del maggio 2018.

Risoluzione n. 10 dell'8<sup>a</sup> conferenza degli Stati firmatari di UNCAC:

[https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance\\_unedited\\_resolutions](https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance_unedited_resolutions).

Senato della Repubblica (2018), Statistiche sull'attività legislativa.

Spampinato (2020), Ossigeno per l'informazione.

Transparency International, Country profile: Italy: <https://www.transparency.org/en/countries/italy>.

Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, relazione sulla missione in Italia del 2019: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IT/ItalyMissionReport.pdf>.

Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (2019), "Country review report of Italy: Review by the United States of America and Sierra Leone of the implementation by Italy of Chapter II (articles 5-14) and Chapter V (articles 51-59) of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016-2021".

Visita virtuale in Italia nel quadro della relazione sullo Stato di diritto 2020.

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

Nel giugno 2020 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- il nucleo anticorruzione della Guardia di Finanza
- l'associazione "Articolo 21"
- l'associazione "Ossigeno per l'informazione"
- l'Associazione dei Giornalisti Europei
- l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
- il Consiglio di Stato
- il Consiglio superiore della magistratura
- la Corte suprema di cassazione
- il ministero della Giustizia
- l'Autorità Nazionale Anticorruzione
- la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo
- l'Ordine dei Giornalisti
- la Federazione Nazionale Stampa Italiana
- la Procura generale presso la Corte suprema di cassazione

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

- Amnesty International
- 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
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- International Press Institute
- Piattaforma per l'apprendimento permanente
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU