



COMMISSIONE
EUROPEA

Strasburgo, 8.7.2025
SWD(2025) 912 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Relazione sullo Stato di diritto 2025 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 2025 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea

{COM(2025) 900 final} - {SWD(2025) 901 final} - {SWD(2025) 902 final} -
{SWD(2025) 903 final} - {SWD(2025) 904 final} - {SWD(2025) 905 final} -
{SWD(2025) 906 final} - {SWD(2025) 907 final} - {SWD(2025) 908 final} -
{SWD(2025) 909 final} - {SWD(2025) 910 final} - {SWD(2025) 911 final} -
{SWD(2025) 913 final} - {SWD(2025) 914 final} - {SWD(2025) 915 final} -
{SWD(2025) 916 final} - {SWD(2025) 917 final} - {SWD(2025) 918 final} -
{SWD(2025) 919 final} - {SWD(2025) 920 final} - {SWD(2025) 921 final} -
{SWD(2025) 922 final} - {SWD(2025) 923 final} - {SWD(2025) 924 final} -
{SWD(2025) 925 final} - {SWD(2025) 926 final} - {SWD(2025) 927 final} -
{SWD(2025) 928 final} - {SWD(2025) 929 final} - {SWD(2025) 930 final} -
{SWD(2025) 931 final}

SINTESI

Adesso che è in vigore in Italia una riforma globale del sistema giudiziario ed è stata adottata la normativa di attuazione necessaria affinché entri pienamente in funzione, il Consiglio superiore della magistratura ha portato avanti i compiti affidatigli da tale normativa. Il progetto di riforma costituzionale sulla separazione delle carriere dei magistrati giudicanti da quelle dei magistrati requirenti è attualmente all'esame del Parlamento, mentre la magistratura continua a esprimere riserve in proposito. La Corte costituzionale ritiene che la riforma globale degli organi di giurisdizione tributaria rappresenti un progresso adeguato in direzione di un sistema più equo che rispetti i principi costituzionali. L'assunzione di magistrati e personale amministrativo mantiene un buon ritmo, malgrado persistano alcune lacune. Sebbene siano stati compiuti ulteriori passi verso la piena digitalizzazione degli organi giurisdizionali penali e delle procure, la sua effettiva realizzazione continua a essere ritardata da difficoltà tecniche. La durata dei procedimenti costituisce tuttora un grave problema, nonostante qualche miglioramento dei tempi di esaurimento e una tendenza positiva nella gestione dell'arretrato.

Il Piano Nazionale Anticorruzione è stato aggiornato e il Piano per il governo aperto, di recente adozione, comprende azioni tese a migliorare l'integrità. La legge che abroga il reato di abuso d'ufficio è stata dichiarata conforme alla Costituzione. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e alcune autorità di contrasto hanno rafforzato le loro risorse umane e l'ANAC ha formulato linee guida sul divieto di "pantouflage" (il passaggio di funzionari dal settore pubblico al privato, indicato anche come pratica delle "porte girevoli"), mentre sta preparando linee guida sulla segnalazione di illeciti (whistleblowing). Sono state avviate azioni per migliorare l'integrità delle forze di polizia e formazioni destinate ai giudici. Sono state introdotte alcune norme sull'incompatibilità di interessi e sono in attesa di adozione altri atti legislativi in materia. I disegni di legge sul lobbying sono stati oggetto di alcune audizioni di esperti ma l'iter legislativo non è avanzato, mentre non sono stati ancora discussi i disegni di legge sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali che affrontano la questione delle donazioni private ai partiti attraverso fondazioni politiche. Sono state prese misure per ridurre la corruzione nel settore degli appalti pubblici, che rimane ad alto rischio.

L'autorità di regolamentazione dei media funziona in modo indipendente ed è dotata delle risorse finanziarie necessarie per esercitare con efficacia i suoi compiti crescenti. Grazie alla decisione di non confermare la riduzione del canone, l'emittente di servizio pubblico ha potuto contare su maggiori risorse finanziarie nel 2025, mentre è in discussione al Senato la legislazione intesa a riformarne la governance e il sistema di finanziamento. Sono state introdotte nuove norme sulle concentrazioni nel mercato dei media. Secondo i portatori di interessi il quadro normativo sul settore dei media è efficace, anche se occorre semplificare alcune norme e avviare ulteriori iniziative pubbliche per sostenere l'industria. Le regole che disciplinano la divulgazione di determinate informazioni giudiziarie continuano a preoccupare i portatori di interessi. Pur essendo protetti da norme e iniziative specifiche, i giornalisti continuano a incontrare ostacoli nell'esercizio della loro professione. Non è avanzata la riforma della legge sulla diffamazione, che per alcuni aspetti desta preoccupazioni tra i giornalisti e i portatori di interessi nel settore dei media.

Sta progredendo l'esame parlamentare del progetto di riforma costituzionale inteso a rafforzare la stabilità del Governo e a introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. I portatori di interessi hanno ribadito le loro preoccupazioni sul ricorso frequente

alla decretazione d'urgenza da parte del Governo. La Commissione Affari Costituzionali del Senato sta discutendo un disegno di legge destinato a modificare il Codice della giustizia contabile e a riformare la Corte dei conti. Non sono state intraprese misure concrete per stabilire un'istituzione nazionale per i diritti umani. Una nuova legge in materia di sicurezza, finalizzata a combattere il terrorismo e la criminalità organizzata e a migliorare la sicurezza interna, ha suscitato le preoccupazioni dei portatori di interessi in merito a possibili ripercussioni sullo spazio civico e sull'esercizio delle libertà fondamentali.

RACCOMANDAZIONI

Nel complesso, per quanto riguarda le raccomandazioni formulate nella Relazione sullo Stato di diritto 2024 l'Italia ha realizzato:

- alcuni ulteriori progressi nel proseguire l'impegno volto a migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione nelle sedi penali e nelle procure;
- alcuni progressi nell'adozione della proposta legislativa pendente in materia di conflitti di interessi, e progressi limitati nell'adozione di norme complessive sul lobbying per l'istituzione di un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa;
- ancora nessun progresso nell'affrontare efficacemente e rapidamente la pratica di incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche e nell'introdurre un registro elettronico unico per le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne;
- alcuni progressi nel provvedere affinché siano in vigore disposizioni o meccanismi che assicurino un finanziamento dei media del servizio pubblico adeguato per l'adempimento della loro missione di servizio pubblico e per garantirne l'indipendenza;
- nessun ulteriore progresso nel portare avanti il processo legislativo del progetto di riforma sulla diffamazione e sulla protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche, evitando ogni rischio di incidenza negativa sulla libertà di stampa e tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti;
- nessun ulteriore progresso nell'intensificare gli sforzi per costituire un'istituzione nazionale per i diritti umani tenendo conto dei principi di Parigi delle Nazioni Unite.

Su tale base, e tenuto conto di altri sviluppi intervenuti nel periodo di riferimento, oltre a ricordare gli impegni pertinenti assunti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza nonché le pertinenti raccomandazioni specifiche per paese nel quadro del semestre europeo, si raccomanda all'Italia di:

- completare il sistema digitale di gestione delle cause nelle sedi penali e nelle procure;
- adottare la proposta legislativa pendente in materia di conflitti di interessi e intensificare l'impegno per adottare norme complessive sul lobbying per l'istituzione di un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa;
- intensificare l'impegno per affrontare efficacemente e rapidamente la pratica di incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche e introdurre un registro elettronico unico per le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne;
- portare avanti l'attività legislativa in corso affinché siano in vigore disposizioni o meccanismi che assicurino un finanziamento dei media del servizio pubblico adeguato per l'adempimento della loro missione di servizio pubblico e per garantirne l'indipendenza;
- portare avanti il processo legislativo in corso del progetto di riforma sulla diffamazione e sulla protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche, evitando ogni rischio di incidenza negativa sulla libertà di stampa e tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti;
- intensificare le iniziative per costituire un'istituzione nazionale per i diritti umani tenendo conto dei principi di Parigi delle Nazioni Unite.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO¹

Indipendenza

Il livello di indipendenza della magistratura percepito in Italia è ora medio tra i cittadini e rimane medio tra le imprese. Complessivamente, nel 2025 il 46 % della popolazione in generale e il 48 % delle imprese percepiscono il livello di indipendenza della magistratura come "piuttosto o molto soddisfacente"². Per quanto riguarda i cittadini la percentuale è notevolmente aumentata rispetto sia al 2024 (36 %) sia al 2021 (34 %). L'indipendenza della magistratura percepita dalle imprese è aumentata rispetto al 2024 (42 %) ed è notevolmente aumentata rispetto al 2021 (29 %).

Adesso che è in vigore una riforma globale del sistema giudiziario ed è stata adottata la normativa di attuazione necessaria affinché entri pienamente in funzione, il Consiglio superiore della magistratura ha portato avanti i compiti affidatigli da tale normativa. I decreti legislativi che attuano la riforma del sistema giudiziario, adottati dal Governo nel marzo 2024, hanno assegnato al Consiglio superiore della magistratura una serie di attività di follow-up, che sono state svolte negli ultimi mesi³. Il 25 settembre 2024 il Consiglio superiore ha approvato una circolare relativa agli incarichi fuori ruolo dei magistrati, che limita in maniera più rigorosa la possibilità che i magistrati assumano incarichi di Governo o presso altre amministrazioni pubbliche⁴. Il 13 novembre 2024 ha approvato una circolare riguardante le valutazioni di professionalità dei magistrati, che prevede fra l'altro la creazione di un fascicolo professionale relativo al magistrato⁵. A questa ha fatto seguito, il 3 dicembre 2024, il Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria, volto ad aumentare la trasparenza nel conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi negli uffici giudiziari⁶.

¹ Per una visione d'insieme del quadro istituzionale relativo ai quattro pilastri si veda [qui](#).

² Quadro di valutazione UE della giustizia 2025, grafici 50 e 52, e Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, grafici 49 e 51. Il livello di indipendenza della magistratura percepito è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata abbastanza buona o molto buona da meno del 30 % dei rispondenti), basso (dal 30 al 39 % dei rispondenti), medio (dal 40 al 59 %), alto (dal 60 al 75 %), molto alto (più del 75 %).

³ Decreto legislativo 28 marzo 2024, n. 44, articolo 8, primo comma. Sulla riforma del sistema giudiziario cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2024, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pagg. 4-6.

⁴ Circolare n. 13778 del 2014, disponibile [qui](#). Il collocamento fuori ruolo dei magistrati (che lasciano temporaneamente il lavoro negli uffici giudiziari per assumere incarichi in seno al Governo o altre pubbliche amministrazioni) è da tempo oggetto di dibattito in Italia a causa delle possibili ripercussioni sull'indipendenza e sulla separazione dei poteri (qualora i magistrati assumano incarichi nell'ambito del potere esecutivo) e sull'efficienza degli organi giurisdizionali (in quanto implica una riduzione del numero di magistrati attivi). Magistratura Indipendente (2025), contributo scritto; Magistratura Indipendente (2025), contributo scritto, pag. 4. In occasione della visita al paese, Unicost non ha condiviso queste preoccupazioni.

⁵ Circolare 13 novembre 2024, n. 21578, disponibile [qui](#). Le preoccupazioni circa il fascicolo professionale relativo al magistrato, già espresse dal Consiglio superiore della magistratura nel parere del 13 marzo 2024, sono state ribadite, durante la visita in Italia, dalla magistratura, specialmente Magistratura Democratica e Unicost. La preoccupazione principale espressa dal Consiglio superiore riguarda l'introduzione della nozione di "gravi anomalie", la cui formulazione troppo generica potrebbe dar luogo a interpretazioni divergenti e indurre a valutare negativamente il magistrato anche qualora una sola delle sue sentenze fosse ribaltata nelle fasi successive.

⁶ Consiglio Superiore della Magistratura (2025). Sono stati presentati all'assemblea plenaria del Consiglio superiore due progetti, che differivano soprattutto per quanto riguarda il livello di discrezionalità lasciato al Consiglio superiore. Visita in Italia, AreaDG, Magistratura Democratica, Unicost, Magistratura Indipendente. Nel suo parere non vincolante, il Ministero della Giustizia non ha approvato il Testo Unico approvato dal Consiglio superiore (Visita in Italia, Ministero della Giustizia).

Il Consiglio superiore si sta impegnando nell'attuazione del test psicoattitudinale di ingresso alla magistratura⁷. In virtù della normativa di attuazione del marzo 2024 la Scuola Superiore della Magistratura ha visto rafforzare il suo ruolo nella fase di accesso alla magistratura, anche se ha osservato che i nuovi compiti devono essere accompagnati da un aumento corrispondente delle sue risorse finanziarie e umane⁸.

Il progetto di riforma costituzionale sulla separazione delle carriere dei magistrati giudicanti da quelle dei magistrati requirenti è attualmente all'esame del Parlamento, mentre la magistratura continua a esprimere riserve in proposito. Il 16 gennaio 2025 la Camera dei deputati ha approvato il progetto di riforma costituzionale volto a separare le carriere dei magistrati giudicanti da quelle dei magistrati requirenti istituendo due Consigli superiori separati, uno per i magistrati giudicanti e uno per i requirenti, e a creare un'Alta Corte disciplinare alla quale sarebbero trasferiti i poteri disciplinari nei riguardi dei magistrati ordinari, attualmente detenuti dal Consiglio superiore della magistratura⁹. La riforma è ora sottoposta all'approvazione del Senato, dopo la quale dovrà nuovamente passare attraverso la Camera dei deputati e il Senato¹⁰. L'8 gennaio 2025 il Consiglio superiore della magistratura ha emesso un parere critico sulla riforma, osservando che l'istituzione di due Consigli superiori indebolirebbe l'autorità degli stessi in quanto organi di autogoverno della magistratura e che la nuova procedura di nomina (per sorteggio) inciderebbe negativamente sulla rappresentanza dei magistrati nei Consigli superiori, mettendo a rischio l'intera organizzazione del sistema giudiziario e l'autonomia dei pubblici ministeri¹¹. Anche la Prima Presidente e il Procuratore Generale della Corte suprema di cassazione hanno espresso preoccupazioni analoghe riguardo all'Alta Corte disciplinare. L'Associazione Nazionale Magistrati ha organizzato uno sciopero contro la riforma¹² e il 5 marzo 2025 ha presentato un documento contenente otto proposte sull'amministrazione della giustizia¹³. Da parte loro, il Consiglio nazionale forense e l'Unione delle Camere Penali Italiane hanno confermato il loro sostegno al progetto di riforma costituzionale, che ritengono essenziale per garantire l'imparzialità dei giudici e l'efficacia dei procedimenti disciplinari nei

⁷ Consiglio superiore della magistratura (2025), contributo scritto, pagg. 3-6. I dubbi sull'opportunità del test psico-attitudinale sono stati ribaditi dalla magistratura (visita in Italia, Associazione Nazionale Magistrati, Magistratura Democratica, Magistratura Indipendente, AreaDG, Unicost), dall'Associazione italiana dei Costituzionalisti e dalla Scuola Superiore della Magistratura (contributi scritti, rispettivamente pag. 2, 8 e 9).

⁸ Scuola Superiore della Magistratura (2025), contributo scritto, pagg. 3-7. Un altro aspetto importante della riforma del sistema giudiziario consiste nella definizione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale da parte del Parlamento, tuttora in discussione in Senato (cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2024, Italia, pag. 8).

⁹ Per una descrizione del progetto di riforma cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2024, Italia, pagg. 5-8. In occasione della visita in Italia, il Ministero della Giustizia ha chiarito che la legislazione ordinaria di attuazione della riforma (essenziale per valutare la riforma stessa) sarà redatta dopo l'approvazione parlamentare della riforma e che le decisioni dell'Alta Corte disciplinare potranno essere impugnate dinanzi alla Corte suprema di cassazione.

¹⁰ Disegno di legge A.S. 1353. Trattandosi di una riforma costituzionale, dopo l'approvazione del Senato il provvedimento dev'essere approvato una seconda volta da entrambe le camere del Parlamento senza modifiche, almeno tre mesi dopo la prima approvazione.

¹¹ Cfr. il parere del Consiglio superiore della magistratura (disponibile [qui](#)). In occasione della visita in Italia la magistratura (Associazione Nazionale Magistrati, Magistratura Democratica, Magistratura Indipendente, AreaDG, Unicost) e la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo hanno espresso preoccupazioni sulla riforma. Cfr. anche MEDEL (2025), contributo scritto, pagg. 9 e 10.

¹² Il comunicato stampa è disponibile [qui](#).

¹³ La relazione sulla riunione è disponibile [qui](#).

confronti dei magistrati¹⁴. Sulla base di un confronto con altri sistemi giuridici europei, il Ministro della Giustizia ritiene che la separazione delle carriere rafforzi il ruolo dei magistrati e attui il principio generale secondo cui la giurisdizione è esercitata tramite un equo processo in cui le parti sono su un piano di parità dinanzi a un giudice imparziale¹⁵. Il Governo osserva che la separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e dei magistrati requirenti esiste in molti sistemi giuridici europei¹⁶.

La Corte costituzionale ritiene che la riforma globale degli organi di giurisdizione tributaria rappresenti un progresso adeguato in direzione di un sistema più equo che rispetti i principi costituzionali. L'istituzione del Dipartimento della Giustizia Tributaria era compresa in una riforma generale delle corti di giustizia tributaria volta a migliorare la qualità della giurisdizione fiscale. Per tenere conto delle preoccupazioni circa l'indipendenza delle nuove corti di giustizia tributaria dal Ministero dell'Economia e delle finanze¹⁷, quest'ultimo ha istituito al suo interno un organo autonomo, distinto dal Dipartimento delle Finanze. Tuttavia il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria ritiene che il livello di indipendenza delle corti di giustizia tributaria non sia aumentato poiché il Dipartimento è di fatto un ramo del Ministero, le corti di giustizia tributaria continuano a essere funzionalmente dipendenti dal Ministero, il ruolo del Consiglio di Presidenza in qualità di organo autonomo rimarrebbe limitato e i magistrati tributari continuano a essere per la maggior parte giudici onorari, con una dotazione finanziaria insufficiente¹⁸. La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate da alcune corti di giustizia tributaria riguardo all'indipendenza e all'imparzialità dei magistrati tributari, giudicando che le riforme introdotte dalla legge 31 agosto 2022, n. 130 rappresentino un progresso adeguato verso un sistema più imparziale e conforme ai principi costituzionali¹⁹.

Alcuni portatori di interessi hanno segnalato esternazioni di esponenti politici che criticavano la magistratura. Le esternazioni, riguardanti anche singoli giudici e pubblici ministeri, sarebbero state fatte da funzionari governativi e da parlamentari a proposito di indagini in corso e decisioni giudiziarie per lo più in materia di immigrazione. Alcuni dei giudici interessati sono stati posti sotto protezione istituzionale dal Consiglio superiore della magistratura²⁰ o sotto la vigilanza della polizia²¹, anche a causa dei rischi connessi ai procedimenti che trattano. La magistratura ha espresso preoccupazioni circa la perdita del rispetto reciproco fra le istituzioni e le ripercussioni di questi episodi sulla fiducia dei cittadini nella magistratura stessa²². Secondo le norme europee, anche se criticare le decisioni

¹⁴ Visita in Italia, Consiglio nazionale forense, Unione delle Camere Penali Italiane.

¹⁵ Il discorso del Ministro della Giustizia in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario il 14 gennaio 2025 è disponibile [qui](#).

¹⁶ Governo italiano (2025b), contributo scritto aggiuntivo per la Relazione sullo Stato di diritto 2025.

¹⁷ Relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. 8 e 9.

¹⁸ Visita in Italia, Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria. Preoccupazioni analoghe sono state espresse dal Consiglio nazionale forense (cfr. il discorso tenuto il 12 marzo 2025 dal rappresentante del Consiglio in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'Anno giudiziario tributario 2025, disponibile [qui](#)).

¹⁹ Sentenza n. 204 della Corte costituzionale. Cfr. anche il contributo scritto del Dipartimento della Giustizia, pag. 2.

²⁰ Nel periodo compreso tra luglio 2024 e febbraio 2025 il Consiglio superiore della magistratura ha aperto cinque procedimenti per proteggere l'indipendenza dei giudici (contributo scritto, pag. 16).

²¹ A febbraio 2025, nel complesso (non soltanto in relazione alle questioni delineate nel presente paragrafo) 273 magistrati erano sotto la protezione della polizia.

²² Visita in Italia, Corte suprema di cassazione, Procura generale presso la Corte suprema di cassazione, Associazione Nazionale Magistrati, AreaDG, Magistratura Democratica, Unicost. Cfr. anche MEDEL

giudiziarie è un aspetto normale del dibattito democratico, i poteri esecutivo e legislativo dovrebbero evitare critiche tali da minare l'indipendenza della magistratura o la fiducia dei cittadini nella stessa²³.

Qualità

Prosegue a ritmo sostenuto l'assunzione di magistrati e personale amministrativo negli organi giudiziari, sebbene rimangano lacune persistenti. Tra luglio 2024 e aprile 2025 hanno preso funzione 578 nuovi magistrati ordinari (penali e civili)²⁴. Tra la fine del 2025 e il 2026 dovrebbero essere completati i concorsi per l'assunzione di altri 1 050 magistrati ordinari²⁵. Il vasto piano di assunzioni permetterà di colmare la notevole carenza di magistrati ordinari, che attualmente ammonta in tutto al 17 %²⁶. Da luglio 2024 ad aprile 2025 hanno preso funzione 849 membri del personale amministrativo dei tribunali ordinari, ma rimane un tasso di carenza del 37 % circa; nel 2024 sono stati indetti quattro concorsi, che dovrebbero essere completati entro la fine del 2025²⁷. La percentuale di posti vacanti presso la Corte suprema di cassazione è all'incirca del 20 % per quanto riguarda gli incarichi giurisdizionali (anche se negli ultimi anni i concorsi sono stati indetti a un ritmo più regolare che in passato) e del 33 % per quanto riguarda il personale amministrativo²⁸. Nel settore della giustizia amministrativa, all'inizio del 2025 si registrava una carenza generale del 13 % per quanto riguarda i giudici (ma entro la fine del 2025 devono essere indetti i concorsi per 53 posti) e del 23 % circa per quanto riguarda il personale amministrativo²⁹. Nel settore della giustizia tributaria, entro la fine del 2025 dovrebbe essere completato un concorso per l'assunzione di 146 giudici indetto nel 2024 e nei prossimi anni saranno indetti altri concorsi, allo scopo di attuare il piano di sostituzione dei giudici onorari con giudici professionali; il personale amministrativo presenta una carenza del 26 % circa, ma entro la fine del 2025 dovrebbero essere assunte altre 41 persone³⁰. Per quanto riguarda la Corte dei conti, la carenza complessiva di personale è stimata intorno al 23 %³¹; lo scorso anno sono stati assunti 30 nuovi magistrati, il che porta il tasso di posti vacanti al 15 % circa, e si svolgono regolarmente concorsi per la nomina di nuovi magistrati³²; sono stati inoltre assunti 29 membri del personale amministrativo. Infine nel febbraio 2025, con la nomina di quattro giudici da parte del Parlamento (dopo un blocco iniziato nel dicembre 2023), la Corte costituzionale è tornata nel pieno dei suoi effettivi; lo scorso anno sono stati assunti

(2025), contributo scritto, pag. 11. Nel discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2025, la Prima Presidente della Corte suprema di cassazione ha ricordato la necessità di un clima di *"rispetto reciproco fra le varie istituzioni dello Stato [...]: un vero e proprio patto per lo Stato di diritto in grado di alimentare la fiducia dei cittadini nei confronti di tutti gli organi cui la Carta fondamentale assegna l'esercizio di funzioni sovrane"*.

²³ Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (2010), raccomandazione CM/Rec(2010)12, punto 18. Cfr. anche commissione di Venezia (2013), punti 21 e 22.

²⁴ Si tratta dei magistrati che hanno vinto i concorsi indetti nel 2021 e nel 2022, i quali diventeranno pienamente operativi dopo un tirocinio di 12 mesi. Governo italiano (2025a), contributo scritto, pag. 14.

²⁵ Governo italiano (2025a), contributo scritto, pagg. 14 e 15. I concorsi sono stati indetti nel 2023 e nel 2024.

²⁶ Ministero della Giustizia (2025), contributo scritto. In 14 distretti (su 29) il tasso di carenza supera il 50 %.

²⁷ Ministero della Giustizia (2025), contributo scritto, allegato 3; Governo italiano (2025a), contributo scritto, pagg. 15-20.

²⁸ Visita in Italia, Corte suprema di cassazione e Procura generale presso la Corte suprema di cassazione.

²⁹ Consiglio di Stato (2025), contributo scritto, pagg. 11-17.

³⁰ Dipartimento della Giustizia Tributaria (2025), contributo scritto, pagg. 4, 9 e 10.

³¹ Corte dei conti (2025), contributo scritto.

³² Corte dei conti e Procura generale presso la Corte dei conti (2025), contributo scritto, pag. 5.

36 membri del personale amministrativo³³. Se da un lato vanno riconosciuti i progressi compiuti negli ultimi anni, dall'altro tra i portatori di interessi è consolidata la convinzione che coprire i posti vacanti nel personale giudiziario e amministrativo degli organi giurisdizionali sia essenziale per rendere più efficiente il sistema giudiziario italiano³⁴.

I portatori di interessi hanno confermato il contributo positivo degli Addetti all'Ufficio del Processo alla gestione dei procedimenti giudiziari, anche se il numero degli Addetti in funzione ha continuato a diminuire. Nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, l'Italia ha introdotto Addetti all'Ufficio del Processo adeguati alle dimensioni e alle esigenze di ciascun organo giurisdizionale, allo scopo di aumentarne la produttività. In particolare, gli Addetti aiutano i magistrati a gestire le cause, a preparare le udienze e a redigere le sentenze³⁵. I portatori di interessi hanno ribadito che gli Addetti hanno aiutato ad aumentare l'efficienza e la qualità del sistema giudiziario, contribuendo efficacemente a ridurre la durata dei procedimenti³⁶. Malgrado l'impegno delle autorità (e i vari concorsi svolti nel 2024), l'anno scorso ha continuato a registrarsi un tasso elevato di dimissioni tra gli Addetti e di conseguenza è calato il numero di Addetti in funzione (di 186 unità negli organi giurisdizionali ordinari e di 26 unità negli organi giurisdizionali amministrativi tra luglio 2024 e gennaio 2025)³⁷.

Si registrano ulteriori progressi nell'attuazione della raccomandazione relativa al miglioramento della digitalizzazione nelle sedi penali e nelle procure³⁸. Mentre gli altri rami del sistema giudiziario sono già pienamente digitalizzati³⁹, l'Italia dispone di soluzioni digitali limitate per celebrare e seguire i procedimenti giudiziari penali⁴⁰. L'uso del sistema di gestione delle cause (APP) è stato reso obbligatorio in tutti gli uffici giudiziari penali e le procure dal 1° gennaio 2025, e dal 31 marzo un'altra serie di atti dovrà essere svolta in forma esclusivamente digitale, in vista di una completa digitalizzazione della gestione delle cause entro la fine del 2025⁴¹. Tuttavia, a causa di carenze relative al sistema, 87 uffici giudiziari penali e procure hanno scelto di derogare all'obbligo e hanno rimandato l'avvio effettivo dell'APP⁴². Nella seconda metà del 2024 il Consiglio superiore della magistratura ha istituito

³³ Corte costituzionale (2025), contributo scritto.

³⁴ Consiglio nazionale forense (2025), contributo scritto, pag. 13. Visita in Italia, AreaDG, Unicost, Magistratura Indipendente, Magistratura Democratica.

³⁵ Investimento 1.8 del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Gli Addetti all'Ufficio del Processo sono stati assunti dagli organi giurisdizionali ordinari e da quelli amministrativi.

³⁶ Governo italiano (2025a), contributo scritto, pag. 26. Visita in Italia, Consiglio di Stato, Magistratura Democratica, Magistratura Indipendente. Secondo AreaDG, sarebbe stato possibile prevedere Addetti all'Ufficio del Processo anche per le procure (non solo per gli uffici giudiziari, come stabilito dal PNRR).

³⁷ Governo italiano (2025a), contributo scritto, pag. 26.

³⁸ Nella Relazione sullo Stato di diritto 2024 si raccomandava all'Italia di *"proseguire gli sforzi volti a migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione nelle sedi penali e nelle procure"*.

³⁹ Da ultimo, con il completamento del processo di digitalizzazione della giustizia tributaria secondo il calendario stabilito dal decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220, e il lancio della piattaforma *PRO.DI.GI.T.*

⁴⁰ Quadro di valutazione UE della giustizia 2025, grafico 48.

⁴¹ *Applicativo del Processo Penale*: cfr. decreto del Ministero della Giustizia 27 dicembre 2024, n. 206.

⁴² Le difficoltà tecniche sono state confermate dal Governo italiano (2025, contributo scritto, pag. 24). I problemi riguardavano soprattutto la velocità della piattaforma, la frequenza elevata di messaggi di errore, l'accesso limitato agli atti giudiziari e la mancata corrispondenza tra i tipi di atti giudiziari previsti dal codice di procedura penale e quelli disponibili sulla piattaforma. Ulteriori difficoltà deriverebbero dal fatto che le attrezzature dei tribunali sono obsolete, l'affidabilità delle connessioni internet ivi disponibili è spesso insufficiente a permettere la completa digitalizzazione e il personale amministrativo non ha ricevuto una

un'apposita task force e il Ministero della Giustizia ha svolto varie visite presso gli organi giurisdizionali per raccogliere opinioni e riscontri degli utenti, allo scopo di individuare le possibili soluzioni per digitalizzare entro la fine del 2025 l'intero processo di primo grado⁴³. Nonostante alcune battute d'arresto, sono stati compiuti progressi nell'attuazione della raccomandazione formulata nella Relazione sullo Stato di diritto 2024.

Efficienza

Malgrado qualche miglioramento dei tempi di esaurimento, la durata dei procedimenti rimane un problema grave. Nel 2023 i tempi di esaurimento dei contenziosi civili e commerciali sono diminuiti nei tre i gradi di giudizio (di 29 giorni nel primo, 50 nel secondo e 60 nel terzo, rispetto al 2022), ma sono rimasti i più lunghi nell'UE: occorrono ancora circa sei anni per risolvere tali contenziosi⁴⁴. Nel 2023 i tempi di esaurimento delle cause penali di primo grado sono nettamente diminuiti passando a 281 giorni dai 355 giorni del 2022⁴⁵. L'Italia rimane soggetta alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per la durata dei procedimenti civili e penali⁴⁶. Nei settori della giustizia amministrativa e tributaria si registrano lievi miglioramenti: nel 2023 il tempo necessario per definire le cause amministrative in tutti i gradi di giudizio è diminuito di 13 giorni (976 giorni rispetto ai 989 del 2022)⁴⁷ e per le cause tributarie di 96 giorni (1 071 giorni rispetto ai 1 167 del 2022)⁴⁸. Nel 2023 l'Italia ha dovuto versare un importo totale di 88 376 682,61 EUR di risarcimento in seguito ad azioni intentate da privati per la durata eccessiva dei procedimenti giudiziari⁴⁹.

Prosegue la tendenza positiva in termini di riduzione dell'arretrato. Nel 2023 il tasso di definizione dei procedimenti giudiziari è migliorato per tutte le giurisdizioni, a conferma della tendenza positiva osservata negli anni precedenti. In particolare, per quanto riguarda i contenziosi civili e commerciali il tasso di ricambio è stato del 110 % e il numero di procedimenti pendenti è diminuito di 69 849 unità (da 2 027 478 procedimenti nel 2022 a 1 957 629 nel 2023) in primo grado⁵⁰. Per le cause penali il tasso di ricambio è stato del 111 % e il numero di procedimenti pendenti è diminuito di 174 078 unità (da 1 118 090 procedimenti nel 2022 a 944 012 nel 2023)⁵¹. Per le cause amministrative (in tutti i gradi di

formazione sufficiente per usare la piattaforma. AreaDG, Magistratura Democratica, Magistratura indipendente, Unicost (2025), contributo scritto. Visita in Italia, Unione delle Camere Penali Italiane.

⁴³ Visita in Italia, Ministero della Giustizia. Consiglio superiore della magistratura (2025), contributo scritto, pag. 15. Il livello di digitalizzazione è invece molto buono nelle altre giurisdizioni: i sistemi giudiziari civile, tributario, amministrativo e contabile sono completamente digitalizzati. Visita in Italia, Ministero della Giustizia, Dipartimento della Giustizia Tributaria, Consiglio di Stato, Corte dei conti, Corte suprema di cassazione.

⁴⁴ Quadro di valutazione UE della giustizia 2025, grafici 6 e 7. Nel 2023 i tempi di esaurimento erano di 511 giorni in primo grado (540 giorni nel 2022), 703 giorni in secondo grado (753 giorni nel 2022), 1 003 giorni in terzo grado (1 063 giorni nel 2022).

⁴⁵ Ministero della Giustizia (2025), contributo scritto, allegato I.

⁴⁶ Consiglio d'Europa, tabella dei casi soggetti alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei Ministri.

⁴⁷ Quadro di valutazione UE della giustizia 2025, grafico 9. Nel 2023 si è registrato un lieve aumento della durata dei procedimenti in primo grado, dovuto - come il Consiglio di Stato ha chiarito durante la visita in Italia - a circostanze impreviste e abbondantemente compensato dalla riduzione dei tempi di esaurimento in secondo grado. Nel settembre 2024, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha terminato la sorveglianza della durata eccessiva dei procedimenti amministrativi: si veda [qui](#).

⁴⁸ Dipartimento della Giustizia Tributaria (2025), contributo scritto, pag. 8.

⁴⁹ Ministero della Giustizia (2025), contributo scritto.

⁵⁰ Ministero della Giustizia (2025), contributo scritto, allegato II.

⁵¹ Ministero della Giustizia (2025), contributo scritto, allegato I.

giudizio) il tasso di ricambio è stato del 123 % e il numero di procedimenti pendenti è diminuito del 10 % circa⁵². Per le cause tributarie, in ultimo grado il tasso di ricambio è stato del 113 % e il numero di procedimenti pendenti è diminuito di 4 012 unità (da 45 919 procedimenti nel 2022 a 41 907 nel 2023)⁵³. Per quanto riguarda la giustizia contabile, il tasso di ricambio nel 2024 è stato del 98 %⁵⁴.

La riforma del sistema di mediazione è destinata a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e la sua incidenza dovrà essere valutata nel corso del tempo. Il 25 gennaio 2025 è entrata in vigore una revisione delle disposizioni in materia di mediazione e negoziazione assistita, con l'obiettivo di incoraggiare ulteriormente il ricorso a tali strumenti e ridurre il numero di procedimenti giudiziari⁵⁵. Questa revisione interviene in un contesto in cui l'uso della mediazione è già aumentato grazie alle riforme degli ultimi anni: nel 2023 i casi mediati sono aumentati dell'11 % rispetto al 2022, anche se la percentuale complessiva dei casi in cui la mediazione ha avuto successo nel 2023 è stata del 15 %⁵⁶.

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

La percezione fra gli esperti, i cittadini e i dirigenti aziendali è che il livello di corruzione nel settore pubblico continui ad essere relativamente elevato. Nell'Indice di percezione della corruzione 2025 di Transparency International l'Italia ha ricevuto un punteggio di 54/100⁵⁷ e si è classificata al 19° posto nell'UE e al 52° posto a livello mondiale. Questa percezione è rimasta relativamente stabile negli ultimi cinque anni⁵⁸. L'indagine speciale Eurobarometro 2025 sulla corruzione mostra che l'82 % dei rispondenti ritiene che la corruzione sia diffusa nel paese (contro una media UE del 69 %) e il 41 % ritiene di subirne personalmente gli effetti nel quotidiano (media UE: 30 %). Per quanto riguarda le imprese, l'81 % delle aziende reputa che la corruzione sia diffusa (media UE: 63 %) e il 44 % ritiene che sia un problema nel mondo degli affari (media UE: 35 %). Il 43 % degli intervistati ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (media UE: 36 %), mentre il 38 % delle imprese ritiene che le persone e le imprese che corrompono un alto funzionario siano punite in modo adeguato (media UE: 33 %)⁵⁹.

Il Piano Nazionale Anticorruzione è stato aggiornato e il Piano per il governo aperto, di recente adozione, comprende azioni tese a migliorare l'integrità. Nel gennaio 2025 l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha approvato l'aggiornamento del Piano

⁵² Consiglio di Stato (2025), contributo scritto, pagg. 2-6. Quadro di valutazione UE della giustizia 2025, grafici 8, 9, 12 e 16.

⁵³ Corte di cassazione (2025), contributo scritto.

⁵⁴ Corte dei conti (2025), contributo scritto.

⁵⁵ Decreto legislativo 27 dicembre 2024, n. 216, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, in materia di mediazione civile e commerciale e negoziazione assistita. Il decreto, fra l'altro, disciplina l'uso dei mezzi elettronici per partecipare alla mediazione, stabilisce le prescrizioni relative agli organismi di mediazione e la durata della procedura di mediazione ecc.

⁵⁶ Ministero della Giustizia (2025), contributo scritto, allegato 4, pag. 3.

⁵⁷ Il livello di corruzione percepita è classificato come segue: basso (superiore a 79), relativamente basso (tra 79 e 60), relativamente alto (tra 59 e 50), alto (inferiore a 50).

⁵⁸ Da 53 nel 2020 il punteggio è passato a 54 nel 2024. Quando negli ultimi cinque anni il punteggio varia di oltre cinque punti si considera che aumenta/diminuisce significativamente; quando la variazione è compresa tra 4 e 5 punti si considera che migliora/peggiora; quando la variazione è compresa tra 1 e 3 punti si considera relativamente stabile.

⁵⁹ Dati di Speciale Eurobarometro [561] (2025) e Flash Eurobarometro [557] (2025).

Nazionale Anticorruzione (PNA)⁶⁰, con nuove linee guida sulle procedure semplificate per combattere i rischi di corruzione nei piccoli comuni⁶¹. Il sesto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto (adottato dal Ministero per la Pubblica Amministrazione nel luglio 2024) comprende un impegno a migliorare l'integrità nella pubblica amministrazione e una guida sull'uso di indicatori e dati aperti per prevenire la corruzione negli appalti pubblici⁶².

La legge che abroga il reato di abuso d'ufficio è stata dichiarata conforme alla Costituzione. Nell'agosto 2024 è entrata in vigore la legge che abroga la fattispecie dell'abuso d'ufficio e limita l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite, che era stata presentata su richiesta della maggioranza delle autorità locali. La legge aveva sollevato alcune preoccupazioni, fra l'altro da parte dell'ANAC⁶³. La convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione incoraggia gli Stati membri a esaminare l'opportunità di criminalizzare l'abuso d'ufficio e il traffico di influenze illecite, il che può fornire alle autorità di contrasto e alle procure uno strumento importante per combattere la corruzione⁶⁴. La Corte costituzionale si è pronunciata sulla legge del 2024 che abroga il reato di abuso d'ufficio sulla base di varie richieste di riesame e nel maggio 2025 ha dichiarato che la legge non viola la Costituzione ed è conforme alla convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione⁶⁵. È attualmente pendente in Parlamento un disegno di legge che limita ulteriormente la durata delle intercettazioni, al fine di combatterne l'uso frequente al di là delle esigenze dell'indagine⁶⁶. È ancora all'esame del Senato un altro disegno di legge volto a ridurre il tempo disponibile per svolgere i procedimenti penali, anche nei casi di corruzione⁶⁷.

È diminuito il numero di condanne per reati di corruzione comminate nei confronti di persone fisiche e giuridiche. Dalle 1 668 condanne a carico di persone fisiche e 30 a carico di persone giuridiche del 2023 si è passati rispettivamente a 969 e 18 nel 2024⁶⁸, ma la riduzione è attribuibile in parte a un arretrato nella raccolta dei dati⁶⁹.

⁶⁰ La consultazione si è conclusa nel gennaio 2025.

⁶¹ Quali i comuni con meno di 5 000 abitanti o meno di 50 dipendenti. ANAC (2025a). Nel settembre 2024 l'ANAC ha firmato un protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno, il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) volto a promuovere iniziative anticorruzione nelle piccole amministrazioni pubbliche. ANAC (2025), contributo scritto, pag. 1.

⁶² Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto (2024).

⁶³ ANAC (2024e). Sistema Penale (2023).

⁶⁴ Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 15. L'abuso di pubblico ufficio e il traffico di influenze illecite figurano nella convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e il traffico di influenze illecite figura nella convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione. L'articolo 19 della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione recita: "Ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per se o per un'altra persona o entità". Nella proposta di direttiva anticorruzione la Commissione ha proposto di criminalizzare tali reati a livello dell'Unione (COM(2023) 234 final del 3 maggio 2023).

⁶⁵ La decisione è stata pubblicata in una comunicazione dell'8 maggio 2025 della Corte costituzionale.

⁶⁶ Il disegno stabilisce una durata più limitata, di 45 giorni, per le operazioni di intercettazione, salvo che emergano altri elementi specifici e concreti (Senato, A.C. 2084).

⁶⁷ Visita in Italia, Ministero della Giustizia.

⁶⁸ Nel 2024 sono state condannate 969 persone fisiche e 18 persone giuridiche, nel 2023 rispettivamente 1668 e 30. Tra le persone fisiche, nel 2024 sono state irrogate sanzioni pecuniarie in 75 casi, pene privative della libertà in 722 casi e sia le une che le altre in 6 casi (nel 2023 le cifre erano rispettivamente 66, 1 295 e 79). Ministero della Giustizia (2025), contributo scritto, allegato 2.

⁶⁹ La Relazione sullo Stato di diritto 2024 registrava 1361 condanne comminate nei confronti di persone fisiche nel 2023. Secondo i dati forniti dalle autorità italiane ai fini della relazione di quest'anno, nel 2023 le

La percentuale elevata di condanne sospese (67 % nel 2024) rimane simile agli anni precedenti⁷⁰. La Guardia di Finanza ha svolto indagini per corruzione riguardo a un'organizzazione criminale basata in diverse giurisdizioni e attiva nel settore dell'istruzione⁷¹, e le autorità di contrasto hanno effettuato perquisizioni a carico di sei funzionari pubblici per presunti reati di corruzione nell'ambito di un appalto pubblico. La Procura europea (EPPO) ha indagato su 51 casi di corruzione nel 2024⁷². Il registro dei titolari effettivi è stato sospeso⁷³ e le misure contro la corruzione internazionale hanno sollevato alcune preoccupazioni⁷⁴. La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha assunto altri tre vice procuratori (in precedenza ne esisteva uno solo) per favorire il coordinamento della lotta contro la criminalità organizzata, compresa la corruzione⁷⁵.

L'ANAC ha rafforzato le sue risorse umane e ha formulato linee guida sul divieto di "pantouflage", mentre sta preparando quelle sulla segnalazione di illeciti (whistleblowing). Lo scorso anno l'ANAC ha rafforzato il personale⁷⁶ e ha continuato a impartire ai funzionari pubblici, insieme alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), corsi di formazione sulla prevenzione della corruzione⁷⁷. Nel 2024 l'ANAC ha registrato un aumento del 40 % delle attività di vigilanza rispetto al 2023, ma una diminuzione analoga (-43 % circa) dell'attività sanzionatoria, e ha esaminato 200 casi di conflitto di interessi⁷⁸. Nel 2024 l'ANAC ha adottato con una delibera le linee guida sul divieto di "pantouflage", per chiarire i suoi poteri di vigilanza e sanzionatori e aiutare le pubbliche amministrazioni a gestire questi casi; prevede inoltre di impartire specifici corsi di formazione ai funzionari responsabili dell'integrità presso le istituzioni pubbliche⁷⁹. I piani annuali anticorruzione di varie istituzioni sono raccolti in formato digitale e verificati dall'ANAC (che ha irrogato 36 sanzioni nel 2024 nei confronti di istituzioni pubbliche che non avevano adottato la loro strategia anticorruzione annuale)⁸⁰. L'ANAC ha ricevuto nel 2024 un numero di segnalazioni

condanne a carico di persone fisiche sono state 1 668. Queste differenze possono essere attribuite a un arretrato nella trasmissione dei dati. Lo stesso potrebbe essere accaduto per quanto riguarda i dati del 2024, ma è comunque improbabile che il numero finale di condanne comminate nel 2024 raggiunga quello registrato nel 2023.

⁷⁰ Nel 2024 erano sospese 654 condanne, rispetto alle 1 090 del 2023 e alle 1 069 del 2022 (pari rispettivamente al 65 % e al 70 % del totale delle condanne). Ministero della Giustizia (2025), contributo scritto, allegato 2.

⁷¹ Guardia di Finanza (2025), contributo scritto, pagg. 9 e 10.

⁷² EPPO (2025), contributo scritto, pagg. 30-32. Il numero corrisponde quasi al 2 % del numero totale di indagini di EPPO in Italia.

⁷³ La sospensione è stata decisa nell'attesa della decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito a una domanda presentata dal Consiglio di Stato (visita in Italia, Ministero della Giustizia).

⁷⁴ L'OCSE ha indicato che 7 delle raccomandazioni precedenti sono state attuate solo in parte e altre 23 non sono state attuate: cfr. OCSE (2024).

⁷⁵ Nello specifico, un procuratore aggiunto e due sostituti procuratori. Visita in Italia, Direzione Investigativa Antimafia. Italia (2025), contributo scritto, pag. 13.

⁷⁶ L'ANAC ha assunto 4 assistenti amministrativi e ha avviato una procedura di assunzione per 4 dirigenti, con l'obiettivo di aumentare il personale da 378 a 400 unità. ANAC (2024d), pag. 347. ANAC (2025), contributo scritto, pagg. 16 e 17.

⁷⁷ Formazione sulla lotta alla corruzione, sulla trasparenza e l'etica nella pubblica amministrazione, con un diploma specifico relativo all'integrità negli appalti pubblici. SNA (2025), contributo scritto, pag. 3.

⁷⁸ Per il 2024 le richieste di pareri presentate all'ANAC sono rimaste stabili rispetto all'anno precedente (circa 5 000 richieste l'anno). L'ANAC ha aperto in tutto 642 fascicoli, di cui 450 di vigilanza e 61 sanzionatori, rispetto ai 621 aperti nel 2023. ANAC (2025), contributo scritto, pagg. da 4 a 8. L'ANAC ha indicato la necessità di regolamentare meglio i conflitti di interessi. ANAC (2025b).

⁷⁹ ANAC (2024a). Visita in Italia, ANAC.

⁸⁰ ANAC (2025), contributo scritto, pag. 14.

di misure di ritorsione da parte di informatori più alto che nel 2023 (+33 %)⁸¹ e prevede di redigere entro il 2025 linee guida sull'istituzione di canali di segnalazione interni⁸². Nel 2024 sono state presentate 271 richieste di imputazione per reati finanziari contro la pubblica amministrazione (per un valore di circa 277 milioni di EUR) alla Corte dei conti, che ha emesso 177 condanne (per un valore di circa 41 milioni di EUR)⁸³. Il disegno di legge volto a riformare la Corte dei conti, presentato su iniziativa del Parlamento, è attualmente in discussione al Senato e sta ricevendo un ampio sostegno da parte di autorità centrali e locali. Il suo obiettivo è potenziare il sistema di controllo preventivo esercitato dalla Corte dei conti sugli atti dell'amministrazione in modo da evitare che siano soggetti a indagini successive. Tuttavia la Corte dei conti ha sollevato alcune preoccupazioni in merito all'effettivo contrasto della corruzione, legate, fra l'altro, a quello che ritiene un ampliamento dell'elenco di proroghe in relazione alle quali non potrebbe intervenire⁸⁴.

Sono state avviate azioni per migliorare l'integrità delle forze di polizia e formazioni destinate ai giudici. Sono state sollevate preoccupazioni circa la completezza delle misure relative all'integrità dei funzionari di alto livello. Le forze di polizia hanno accolto suggerimenti⁸⁵ volti a migliorare le misure di integrità ad esse applicabili⁸⁶. La Scuola Superiore della Magistratura ha impartito formazioni (sia sull'integrità dei membri della magistratura, sia sulle metodologie per perseguire i casi di corruzione)⁸⁷.

Si rilevano alcuni progressi per quanto riguarda la raccomandazione di adottare una normativa complessiva sul conflitto di interessi⁸⁸. Manca ancora all'Italia una normativa complessiva sul conflitto di interessi per i titolari di cariche pubbliche, compresi i parlamentari⁸⁹. Nell'ottobre 2024 l'ANAC ha pubblicato una relazione analitica sul conflitto di interessi in cui ha espresso preoccupazioni circa la coerenza delle misure sulle dichiarazioni patrimoniali applicate agli alti funzionari ministeriali, ai membri del loro personale e ai loro consulenti, e l'utilizzabilità delle dichiarazioni pubbliche di alcuni

⁸¹ Nel 2024 sono state presentate circa 1 350 segnalazioni, di cui 387 sono state considerate inammissibili, 102 sono state respinte, 81 sono rimaste sotto indagine e 780 sono state oggetto di scrutinio preliminare. Governo italiano (2025a), contributo scritto, pag. 36.

⁸² Visita in Italia, ANAC.

⁸³ Corte dei conti (2025), contributo scritto, pag. 6.

⁸⁴ Corte dei conti (2025), contributo scritto, pagg. 1 e 2.

⁸⁵ GRECO ha invitato a prendere misure analoghe per la prevenzione dei conflitti di interessi e l'informativa finanziaria, il codice di condotta sulla consapevolezza, gli orientamenti sui doni, l'attività di lobbying e le sanzioni adeguate, per tutti i titolari di funzioni esecutive di alto livello. A parere del GRECO sarebbe utile predisporre controlli di integrità regolari e impartire formazioni sulla protezione degli informatori ad uso della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. GRECO (2024a).

⁸⁶ La Guardia di Finanza prevede di aggiornare le sue norme sui conflitti di interessi; il Ministero dell'Interno ha avviato una procedura per aggiornare il codice di comportamento dei suoi dipendenti, compresi gli agenti di polizia, mentre il Ministero della Giustizia ha creato un gruppo di lavoro per discutere circa le preoccupazioni sull'integrità nel corpo dei Carabinieri e per rispondervi. Ministero dell'Interno e Ministero della Giustizia (2025), contributo scritto, rispettivamente pag. 9 e allegato I. Visita in Italia, Guardia di Finanza.

⁸⁷ Una parte specifica della formazione era dedicata alla corruzione internazionale e alla responsabilità penale delle persone giuridiche. Scuola Superiore della Magistratura (2025), contributo scritto. ANSA (2024) e Il Fatto Quotidiano (2024a) (2024b), Reuters (2024).

⁸⁸ La Relazione sullo Stato di diritto 2024 raccomandava all'Italia di "adottare le proposte legislative in sospeso sui conflitti di interessi".

⁸⁹ Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2024, pag. 20.

parlamentari⁹⁰. Rimane in sospeso una proposta di legge in materia di conflitto di interessi⁹¹ e volta a migliorare le disposizioni sull'integrità per i parlamentari⁹². La legge di bilancio 2025 comprende alcune limitazioni condizionate dell'esercizio di incarichi retribuiti in società con sede fuori dall'UE per i parlamentari e i titolari di cariche di Governo, nonché per i presidenti delle Regioni⁹³. Si constatano pertanto alcuni progressi nell'attuazione delle raccomandazioni formulate negli scorsi anni.

Si registrano progressi limitati nell'attuazione della raccomandazione riguardante l'adozione di norme complessive sul lobbying⁹⁴. La mancanza di una regolamentazione generale delle attività di lobbying continua a essere percepita come una delle principali carenze nel sistema di integrità nazionale⁹⁵. Il Presidente dell'ANAC ha sottolineato di fronte al Parlamento l'importanza di formulare una regolamentazione nazionale del lobbying, compreso un registro pubblicamente accessibile dei rappresentanti di interessi⁹⁶. Nel 2024 hanno avuto luogo audizioni di esperti sui disegni di legge sul lobbying presentati alle due camere⁹⁷, ma l'iter legislativo non è avanzato, neanche sulla questione dell'"impronta legislativa"⁹⁸. Il Senato⁹⁹ non ha adottato un registro dei rappresentanti di interessi e sono state sollevate preoccupazioni circa le misure in materia di lobbying applicabili ai funzionari di alto livello¹⁰⁰. D'altra parte, tre Ministeri hanno introdotto volontariamente registri dei rappresentanti di interessi e codici di condotta che questi ultimi devono firmare. Si constatano pertanto progressi limitati nell'attuazione della raccomandazione formulata negli anni precedenti.

Non vi sono ancora stati progressi sulla questione del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali mediante donazioni attraverso fondazioni e associazioni

⁹⁰ ANAC (2025), contributo scritto, allegato 6, e GRECO (2024a), pag. 28. Le dichiarazioni patrimoniali dei parlamentari sono pubblicamente disponibili sulle pagine di profilo dei parlamentari stessi, ma in formato pdf e scritte a mano, il che rende difficile leggerle e confrontarle. Transparency International (2024).

⁹¹ Dopo essere stato approvato dalla Camera dei deputati il 28 maggio 2024, il disegno di legge sui conflitti di interessi rimane pendente al Senato. Il disegno di legge comprende misure per diversi titolari di cariche e vieta di ricevere pagamenti da Stati stranieri. Cfr. anche GRECO (2024b).

⁹² La proposta di legge intende modificare e rafforzare il Regolamento interno della Camera dei deputati codificando alcune disposizioni sulla trasparenza del Codice di condotta del 2016 e inasprendo le sanzioni in caso di violazione.

⁹³ A norma della legge 30 dicembre 2024, n. 207, la remunerazione annua massima autorizzata per gli incarichi esterni ammonta a 100 000 EUR.

⁹⁴ La Relazione sullo Stato di diritto 2024 raccomandava all'Italia di "adottare norme complessive sul lobbying per l'istituzione di un registro operativo delle attività dei rappresentanti di interessi, compresa un'impronta legislativa".

⁹⁵ Relazione sullo Stato di diritto 2024, capitolo sull'Italia, pag. 21. Visita all'Italia, The Good Lobby.

⁹⁶ Governo italiano (2025a), contributo scritto, pag. 33.

⁹⁷ Nell'attuale legislatura, iniziata nell'ottobre 2022, cinque disegni di legge sono stati presentati alla Camera dei deputati e cinque al Senato, ma il dibattito legislativo non è ancora cominciato. Finora hanno avuto luogo soltanto audizioni di esperti, una ad agosto e una a settembre 2024. Relazione sullo Stato di diritto 2024, capitolo sull'Italia, pagg. 21 e 22. Camera dei deputati (2025a). Camera dei deputati (2025b). Le ONG rimangono preoccupate per la mancanza di normativa sul lobbying. Civil Liberties Union for Europe (2025).

⁹⁸ Relazione sullo Stato di diritto 2024, capitolo sull'Italia, pag. 21.

⁹⁹ Relazione sullo Stato di diritto 2024, capitolo sull'Italia, pag. 21.

¹⁰⁰ Il GRECO ha invitato ad adottare misure analoghe sul lobbying per tutti i titolari di funzioni esecutive di alto livello. GRECO (2024a), pag. 20.

politiche, poiché i disegni di legge sono ancora all'esame del Parlamento¹⁰¹. La pratica persistente delle donazioni private ai partiti potrebbe rappresentare un ostacolo per la responsabilità pubblica e addirittura comportare l'esercizio di un'influenza sproporzionata sul programma politico da parte dei donatori privati a seconda dell'entità del rispettivo contributo¹⁰². I disegni di legge presentati alle due camere del Parlamento per affrontare la questione, da tempo in sospenso, non sono ancora stati discussi¹⁰³, come non lo è stato quello volto a rafforzare l'autonomia della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici¹⁰⁴. Per il 2024 tale Commissione ha valutato 76 rendiconti di partiti politici (di cui 52 sono stati giudicati conformi e 24 devono essere ancora esaminati) e ha ricevuto 10 rendiconti di fondazioni e associazioni politiche (ancora sotto esame)¹⁰⁵. Su richiesta della stessa Commissione, sono state recentemente accresciute le sue risorse umane e finanziarie¹⁰⁶. Dato che i disegni di legge sono ancora pendenti dinanzi a entrambe le camere, non si constata al momento progressi nell'attuazione delle raccomandazioni formulate negli scorsi anni.

Sono state prese misure per ridurre la corruzione nel settore degli appalti pubblici, che rimane ad alto rischio. L'Eurobarometro Flash sull'atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE mostra che in Italia il 33 % delle imprese (a fronte di una media del 25 % nell'UE) ritiene che negli ultimi tre anni la corruzione abbia impedito loro, nella pratica, di vincere una gara di appalto o un contratto di appalto pubblico¹⁰⁷. L'81 % delle imprese percepisce il livello di indipendenza degli organismi di controllo degli appalti pubblici (Tribunali amministrativi regionali e Consiglio di Stato) come molto soddisfacente o piuttosto soddisfacente¹⁰⁸. Secondo il quadro di valutazione del mercato unico sull'accesso agli appalti pubblici in Italia, nel 2023 è stata presentata un'unica offerta nel 37 % dei casi (contro una media UE del 29 %). Il settore degli appalti pubblici continua a essere esposto a tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, anche tramite corruzione¹⁰⁹. Nel 2024, il 98 % dei contratti pubblici è stato assegnato con affidamento diretto¹¹⁰. Gli appalti pubblici sono digitalizzati tramite una piattaforma interistituzionale che aiuta a contrastare i tentativi di infiltrazione e corruzione, ma resta problematica l'interoperabilità tecnica e la qualificazione del personale¹¹¹. Nel 2024 il Governo ha aggiornato il Codice dei contratti pubblici¹¹². L'ANAC ha emesso linee guida e relazioni sul rischio di corruzione negli appalti pubblici, compresi quelli a cui ricorrono le strutture sanitarie locali¹¹³, e ha ampliato l'uso della sua piattaforma per i contratti pubblici¹¹⁴,

¹⁰¹ La Relazione sullo Stato di diritto 2024 raccomandava all'Italia di "affrontare efficacemente e rapidamente la pratica di incanalare le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche e introdurre un registro elettronico unico per le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne".

¹⁰² Relazione sullo Stato di diritto 2024, capitolo sull'Italia. L'Italia vieta i finanziamenti pubblici diretti ai partiti politici, anche per le campagne elettorali. Dal 2014 i partiti politici devono finanziarsi quasi esclusivamente con donazioni private di persone fisiche o giuridiche.

¹⁰³ Visita in Italia, Ministero della Giustizia. Relazione sullo Stato di diritto 2024, capitolo sull'Italia.

¹⁰⁴ Disegno di legge A.S. n. 552. Relazione sullo Stato di diritto 2024, capitolo sull'Italia, pagg. 23 e 24.

¹⁰⁵ Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici (2024).

¹⁰⁶ Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25.

¹⁰⁷ Eurobarometro Flash 557 "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE" (2025). La percentuale è superiore di 8 punti alla media UE.

¹⁰⁸ Quadro di valutazione UE della giustizia 2025, grafico 59.

¹⁰⁹ Ministero dell'Interno (2025), contributo scritto, pag. 10.

¹¹⁰ ANAC (2025b).

¹¹¹ ANAC (2025), contributo scritto, pag. 14.

¹¹² Decreto legislativo n. 209.

¹¹³ ANAC (2024c, 2024f e 2025), contributo scritto, allegati 1-5.

malgrado alcune preoccupazioni in materia di trasparenza¹¹⁵. Nel 2025 l'ANAC, la Guardia di Finanza e i Carabinieri hanno rinnovato la collaborazione per prevenire la corruzione nei contratti pubblici¹¹⁶.

III. PLURALISMO DEI MEDIA E LIBERTÀ DEI MEDIA

L'autorità di regolamentazione dei media dispone di risorse adeguate ed esercita le sue funzioni in modo indipendente. Grazie a un insieme di norme consolidato e funzionale l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) esercita le sue funzioni in modo indipendente¹¹⁷. La sua indipendenza di bilancio è garantita da un sistema di autofinanziamento basato sui contributi che l'AGCOM riscuote direttamente e autonomamente dai soggetti che rientrano nella sua competenza di regolamentazione. Il sistema di autofinanziamento fornisce un livello di risorse che l'AGCOM ritiene adeguato per svolgere in modo efficace le sue vaste e crescenti competenze di regolamentazione, che spaziano dalle telecomunicazioni e dai servizi postali ai servizi di media audiovisivi e alle piattaforme online¹¹⁸. A tale proposito, l'AGCOM è un'autorità di regolamentazione proattiva e svolge un ruolo cruciale nel contesto normativo italiano relativo ai media¹¹⁹.

Si sono registrati alcuni progressi per quanto riguarda la raccomandazione relativa al finanziamento dei media del servizio pubblico¹²⁰. La RAI – Radiotelevisione Italiana è l'emittente di servizi di media attualmente investita del mandato di servizio pubblico in Italia. La RAI è tenuta a fornire un'offerta indipendente, imparziale e pluralistica, in linea con il contratto di servizio concluso tra l'emittente e il Governo, che disciplina le modalità di adempimento del mandato di servizio pubblico della RAI. L'impegno della RAI a fornire informazioni accurate e pluralistiche si riflette nelle politiche interne volte a garantire l'indipendenza e l'integrità editoriali, che comprendono l'assistenza giudiziaria ai giornalisti e al personale della RAI oggetto di azioni legali riguardanti le loro attività giornalistiche¹²¹. Secondo il Governo, il pluralismo del sistema dei media del servizio pubblico è dimostrato dai programmi della RAI, che contengono anche numerose indagini giornalistiche su membri del Governo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene¹²². Alcuni portatori di interessi continuano d'altra parte a dirsi preoccupati dall'esposizione della RAI ai rischi di ingerenze

¹¹⁴ ANAC (2024b). Governo italiano (2025a), contributo scritto, pag. 34.

¹¹⁵ Nel settembre 2024 alcune ONG (tra cui Osservatorio Civico PNRR, Open Polis e Dati Bene Comune, che comprende circa 300 associazioni civiche) hanno espresso preoccupazioni sulla presunta mancanza di trasparenza nell'attuazione dei contratti, compresi quelli collegati al PNRR italiano.

¹¹⁶ Visita in Italia, ANAC e Guardia di Finanza. La Guardia di Finanza ha impartito ai suoi funzionari una formazione sugli strumenti d'indagine digitali. Guardia di Finanza (2025), contributo scritto, pagg. da 1 a 12. Ministero dell'Interno (2025), contributo scritto, allegato I.

¹¹⁷ Relazione sullo Stato di diritto 2024, Italia, pag. 26; secondo l'Osservatorio del pluralismo dei media 2025 l'indipendenza e l'efficacia delle autorità nazionali di regolamentazione sono a basso rischio, in virtù del fatto che l'AGCOM gode di un notevole grado di autonomia ed è funzionalmente autonoma e indipendente nell'esercizio dei suoi poteri di regolamentazione (Osservatorio del pluralismo dei media 2025, pagg. 18 e 19).

¹¹⁸ Visita in Italia, AGCOM.

¹¹⁹ Visita in Italia, FIEG e Confindustria; Osservatorio del pluralismo dei media 2024, pag. 17.

¹²⁰ La relazione sullo Stato di diritto 2024 raccomandava all'Italia di "provvedere affinché siano in vigore disposizioni o meccanismi che assicurino un finanziamento dei media del servizio pubblico adeguato per l'adempimento della loro missione di servizio pubblico e per garantirne l'indipendenza".

¹²¹ RAI (2025), contributo scritto, pagg. 4-7.

¹²² Governo italiano (2025b), pag. 3.

indebite¹²³ nell'ambito degli attuali quadri di governance e di finanziamento e dalla mancanza di progressi legislativi per affrontare tali questioni¹²⁴. Nell'ottobre 2024 sono state presentate al Senato sei diverse proposte legislative di riforma della RAI, il cui obiettivo è riformare l'attuale sistema di governance, promuovere l'indipendenza della RAI e ridurre il coinvolgimento del Governo nelle procedure di nomina. La Commissione competente del Senato sta attualmente lavorando a un progetto di proposta che consolida le suddette proposte e nel maggio 2025 sono iniziate le discussioni parlamentari in merito¹²⁵. Alcuni portatori di interessi hanno indicato che la situazione di stallo¹²⁶ in seno alla Commissione parlamentare è in relazione con la procedura di nomina¹²⁷ del nuovo Presidente della RAI¹²⁸. Inoltre la decisione dell'amministratore delegato della RAI di istituire dei responsabili editoriali per tutti i programmi dell'emittente è stata criticata da alcuni portatori di interessi, che ritengono che tale decisione possa aumentare i rischi di ingerenze indebite da parte della dirigenza nei confronti dei giornalisti e delle redazioni RAI¹²⁹. La RAI, dal canto suo, ha indicato che la decisione rientra negli sforzi di riorganizzazione interna ed è intesa a garantire una migliore separazione dei ruoli amministrativi ed editoriali in seno all'emittente, riducendo i compiti amministrativi che si aggiungono alle responsabilità editoriali dei caporedattori¹³⁰. La decisione di abbassare il canone RAI a 70 EUR adottata nel 2024, che ha comportato una riduzione del 22 % delle entrate indipendenti della RAI, non è stata confermata nella legge di bilancio per il 2025; il canone è quindi rimasto a 90 EUR, lo stesso importo del 2023¹³¹. Sebbene i portatori di interessi abbiano accolto con favore questo sviluppo in quanto destinato ad aumentare le risorse della RAI, hanno anche sottolineato la necessità di una riforma globale e strutturale del sistema di finanziamento che dovrebbe dotare la RAI di risorse finanziarie stabili e prevedibili su base pluriennale¹³². Da questo punto di vista si sono registrati alcuni progressi per quanto riguarda la raccomandazione formulata nella relazione sullo Stato di diritto 2024.

¹²³ Secondo l'Osservatorio del pluralismo dei media 2025 l'indipendenza dei media del servizio pubblico è ad alto rischio alla luce delle difficoltà create dalle carenze giuridiche esistenti e dalle prassi che ne conseguono (Osservatorio del pluralismo dei media 2025, pagg. 5, 11, 29 e 35-36).

¹²⁴ FNSI, Ordine dei Giornalisti, OBCT, Civil Liberties Union for Europe (2025), contributi scritti, rispettivamente pag.12, pag.13, pagg.12-13, e pagg. 32-34; visita in Italia, FNSI, Ordine dei Giornalisti, Ossigeno per l'Informazione e Articolo 21.

¹²⁵ Visita in Italia, Commissione Vigilanza RAI.

¹²⁶ Nonostante la nomina del nuovo Consiglio di amministrazione nell'ottobre 2024, la RAI non ha ancora un Presidente a causa delle difficoltà sorte in sede di Commissione parlamentare per trovare un accordo e raggiungere la maggioranza necessaria ad approvare la nomina proposta (visita in Italia, Ordine dei Giornalisti, FNSI, Ossigeno per l'informazione, Articolo 21; Osservatorio del pluralismo dei media 2025, pagg. 8 e 9).

¹²⁷ Ai sensi delle norme applicabili, sebbene sia il Consiglio di amministrazione a nominare il Presidente scegliendolo tra i suoi membri, la nomina diventa effettiva solo dopo che la Commissione parlamentare competente la approva a maggioranza qualificata (due terzi dei membri) (Relazione sullo Stato di diritto 2024, Italia, pag. 27).

¹²⁸ A tale riguardo, il Presidente della Commissione parlamentare incaricata della vigilanza sulla RAI ha indicato che la situazione di stallo incide anche sull'efficacia del funzionamento ordinario della Commissione (visita in Italia, Commissione Vigilanza RAI).

¹²⁹ In particolare hanno indicato che, in aggiunta ai caporedattori, la decisione ha introdotto un ulteriore filtro superfluo, non previsto dalle norme che disciplinano la professione giornalistica né dagli accordi sindacali (visita in Italia, Ordine dei Giornalisti, FNSI, Ossigeno per l'Informazione e Articolo 21).

¹³⁰ Visita in Italia, RAI.

¹³¹ RAI (2025), contributo scritto, pag. 3.

¹³² RAI, OBCT, Ordine dei Giornalisti, FNSI, Civil Liberties Union for Europe (2025), contributi scritti, rispettivamente pagg. 3 e 4, pag. 13, pag. 13, pag. 12 e pag. 29. Visita in Italia, RAI, Ordine dei Giornalisti, FNSI, Ossigeno per l'Informazione e Articolo 21.

Il quadro giuridico generale per i media è da considerarsi efficace, sebbene vi siano margini di semplificazione in alcuni settori e di miglioramento del sostegno pubblico.

Nel 2024 le norme sulle concentrazioni nel mercato dei media sono state aggiornate per includere soggetti come le piattaforme per la condivisione di video ed elementi quali i ricavi pubblicitari online. A integrazione di tali adeguamenti l'AGCOM ha adottato una serie di linee guida sui criteri da seguire per la valutazione delle posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo dei mezzi di comunicazione¹³³. Secondo i portatori di interessi tali aggiornamenti costituiscono uno sviluppo positivo che contribuisce ad allineare maggiormente il regime delle concentrazioni alle nuove dinamiche di mercato. A tale proposito, i portatori di interessi di interessi hanno sottolineato che sarebbe necessario modificare anche le norme per valutare le concentrazioni nel settore della stampa, che attualmente non tengono conto dell'impatto della digitalizzazione in quanto ancora basate esclusivamente sul livello di diffusione del cartaceo. Le imprese del settore dei media possono contare su un quadro normativo solido ed efficace, ma alcuni portatori di interessi ritengono che i settori televisivo e radiofonico siano soggetti a una regolamentazione eccessiva e che occorra una maggiore razionalizzazione e semplificazione delle norme vigenti¹³⁴. I portatori di interessi hanno inoltre rilevato che il sistema generale di finanziamento pubblico per il settore dei media potrebbe essere migliorato, in particolare garantendo che le iniziative siano maggiormente incentrate sull'offerta di un giornalismo di interesse pubblico di alta qualità e siano sviluppate in modo più stabile e strutturato, su base pluriennale¹³⁵.

Le norme sull'accesso alle informazioni giudiziarie continuano a destare preoccupazione tra i giornalisti. Dopo l'adozione del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188¹³⁶ (la cosiddetta "riforma Cartabia"), che ha individuato negli uffici di Procura le uniche autorità che possono fornire alla stampa informazioni sui procedimenti penali, sono state introdotte nuove norme, note come "riforma Nordio"¹³⁷ ed "emendamento Costa"¹³⁸, che disciplinano l'accesso a determinate informazioni giudiziarie e la loro pubblicazione¹³⁹. Il Governo ritiene che tali misure garantiscano un giusto equilibrio tra la tutela della presunzione di innocenza e la libertà di stampa e di informazione poiché, specialmente nel caso dell'emendamento Costa, i giornalisti sarebbero comunque in grado di informare in merito alle ordinanze di custodia cautelare riassumendone o parafrasandone il contenuto¹⁴⁰. Diversi portatori di interessi hanno invece affermato che l'emendamento Costa potrebbe avere un effetto dissuasivo per i giornalisti, esponendoli ad un rischio maggiore di accuse di

¹³³ Governo italiano (2025a), contributo scritto, pagg. 40 e 41. Civil Liberties Union for Europe (2025), contributo scritto, pag. 32; visita in Italia, AGCOM; Osservatorio del pluralismo dei media 2025, pagg. 7 e 22.

¹³⁴ Visita in Italia, FIEG e Confindustria.

¹³⁵ Ordine dei Giornalisti (2025), contributo scritto, pag. 12; visita in Italia, FIEG e Confindustria; Osservatorio del pluralismo dei media 2025, pagg. 25 e 33-34.

¹³⁶ Adottato per recepire la direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (GU L 65 dell'11.3.2016, pag. 1).

¹³⁷ Legge 9 agosto 2024, n. 114.

¹³⁸ Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 198.

¹³⁹ Mentre la riforma Nordio vieta la pubblicazione di intercettazioni che non sono state utilizzate in un procedimento giudiziario, l'emendamento Costa vieta la pubblicazione, prima del termine delle indagini, di citazioni testuali dirette delle ordinanze di custodia cautelare (relazione sullo Stato di diritto 2024, pagg. 30 e 31).

¹⁴⁰ Visita in Italia, Ministero della Giustizia.

diffamazione in caso di sintesi o riformulazioni errate¹⁴¹ e che, dopo l'introduzione della riforma Cartabia, vi sono stati casi in cui le procure non hanno informato la stampa di fatti di potenziale interesse pubblico. Il Tribunale di Milano, la Procura di Milano e l'Ordine dei giornalisti hanno firmato un documento d'intesa che invita a regolamentare meglio i flussi di notizie in merito ai procedimenti penali. Pur ritenendo il documento un esempio di buona pratica, i portatori di interessi hanno sottolineato che solo una riforma delle norme pertinenti potrebbe rispondere alle loro preoccupazioni in merito a quelle che considerano restrizioni ingiustificate all'accesso dei giornalisti alle informazioni giudiziarie¹⁴².

Sebbene esistano norme e iniziative volte a tutelarli, i giornalisti continuano a dover affrontare sfide nell'esercizio della professione. L'ordinamento giuridico italiano prevede protocolli di protezione specifici per i giornalisti vittime di minacce¹⁴³. Il Centro di coordinamento specializzato istituito in seno al Ministero dell'Interno è considerato dai portatori di interessi un'iniziativa importante per il monitoraggio dei casi di attacchi e minacce ai danni dei giornalisti¹⁴⁴ e assicura l'attuazione del quadro giuridico pertinente. Nel contesto del Centro di coordinamento specializzato, il Ministero dell'Interno ha istituito un gruppo tecnico che riunisce rappresentanti delle istituzioni e portatori di interessi dei media, incaricato di elaborare nuove iniziative a favore della sicurezza dei giornalisti¹⁴⁵. I casi di minacce e intimidazioni continuano comunque a destare preoccupazione tra i giornalisti¹⁴⁶. Nel periodo intercorso dalla Relazione sullo Stato di diritto 2024 la piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha registrato undici segnalazioni riguardanti l'Italia, di cui tre riferibili ad aggressioni fisiche ai giornalisti sul campo, due a minacce legate alle loro inchieste, due ad attività di sorveglianza tramite spyware, una a un arresto da parte della polizia, una ad attività di perquisizione e sequestro da parte della polizia presso la redazione di un quotidiano e l'abitazione di un giornalista e una alla riforma della disciplina in materia di diffamazione menzionata di seguito¹⁴⁷. La piattaforma Mapping Media Freedom (Mappatura della libertà dei media) ha segnalato 87 episodi, di cui 57 riferibili a varie forme di attacchi contro i giornalisti e 17 ad azioni legali nei confronti di giornalisti¹⁴⁸. Secondo gli ultimi dati disponibili del Centro di

¹⁴¹ Osservatorio del pluralismo dei media 2025, pagg. 15 e 16.

¹⁴² Visita in Italia, FNSI, Ordine dei Giornalisti, Ossigeno per l'Informazione e Articolo 21.

¹⁴³ I protocolli coinvolgono le forze di polizia e le autorità giudiziarie e, a seconda del livello di rischio per la vita del giornalista, variano dalla messa a disposizione di un'auto blindata alla scorta 24 ore su 24 (visita in Italia, Ministero dell'Interno).

¹⁴⁴ Ordine dei Giornalisti (2025), contributo scritto, pag. 14; visita in Italia, FNSI e Ordine dei Giornalisti.

¹⁴⁵ Tra queste iniziative figura l'introduzione di specifiche circostanze aggravanti per i reati commessi contro chi opera nel settore dell'informazione e l'agevolazione del recepimento della direttiva (UE) 2024/1069 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica"). Parallelamente il Governo ha annunciato l'intenzione di studiare meccanismi adeguati per garantire la sicurezza dei giornalisti nelle zone di crisi, nei contesti di guerra e ad alto rischio: Governo italiano (2025b), pagg. 4 e 5.

¹⁴⁶ L'Osservatorio del pluralismo dei media 2025 attribuisce un livello di rischio medio-alto all'indicatore "Regole e tutela della professione giornalistica" alla luce di preoccupazioni fondamentali quali l'aumento delle minacce e delle intimidazioni nei confronti di giornalisti e i casi di sorveglianza ai danni di giornalisti e attivisti: cfr. Osservatorio del pluralismo dei media 2025, pag. 17.

¹⁴⁷ L'Italia ha risposto a otto delle undici segnalazioni: cfr. Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, Italia.

¹⁴⁸ In particolare, dei 57 casi relativi a varie forme di attacchi contro i giornalisti, 11 riguardavano aggressioni fisiche, 10 riguardavano attacchi alla proprietà privata e 36 riguardavano attacchi verbali. Per quanto riguarda invece gli altri episodi, 32 di essi si riferivano a casi di censura; cfr. Mapping Media Freedom, profilo per paese, Italia.

coordinamento, nel 2024 gli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti sono aumentati del 16 % rispetto al 2023¹⁴⁹. Alcuni portatori di interessi ritengono sempre più allarmante il ricorso ad azioni legali contro i giornalisti, comprese cause per diffamazione e altre azioni legali da parte di politici e membri del Governo, identificate come azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP)¹⁵⁰. Secondo alcune segnalazioni, nel 2025 in diversi paesi europei, tra cui l'Italia, sarebbe stato utilizzato lo spyware prodotto dall'azienda Paragon¹⁵¹. Le segnalazioni hanno destato inquietudine tra i portatori di interessi, i quali hanno sottolineato come l'uso di spyware contro un giornalista fosse un fatto senza precedenti in Italia e costituisse una violazione del segreto professionale e della pertinente legislazione nazionale¹⁵². Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), incaricato della vigilanza sulle attività dei servizi segreti italiani ha svolto un'indagine in merito e a giugno 2025 ha pubblicato una relazione¹⁵³, approvata all'unanimità, in cui dichiara di non aver individuato alcun uso dello spyware da parte dei servizi segreti ai danni dei giornalisti italiani. Si è comunque riservato il diritto di svolgere ulteriori indagini se opportuno. Parallelamente il Governo ha incaricato l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale di indagare sul caso, dichiarando di non essere a conoscenza dei fatti¹⁵⁴.

Per quanto riguarda la raccomandazione di riformare le norme sulla diffamazione non si è registrato alcun ulteriore progresso¹⁵⁵. Il disegno di legge¹⁵⁶ per riformare la disciplina in materia di diffamazione¹⁵⁷ è ancora all'esame del Senato. L'obiettivo è allinearsi alla giurisprudenza della Corte costituzionale e raggiungere un equilibrio tra la libertà di informazione e la tutela della reputazione¹⁵⁸. I portatori di interessi hanno affermato che la proposta rappresenta un passo avanti in quanto prevede di abolire formalmente la pena detentiva per il reato di diffamazione a mezzo stampa e prevede sanzioni pecuniarie per chiunque intenti un'azione legale vessatoria nei confronti di un giornalista. Ciononostante continuano a destare preoccupazione alcuni elementi ritenuti una minaccia per la libertà di stampa, quali l'aumento delle sanzioni penali pecuniarie¹⁵⁹, la possibilità

¹⁴⁹ Ministero dell'Interno (2025), contributo scritto, pag. 11. Dei 114 casi registrati, il 12,1 % era riconducibile alla criminalità organizzata e il 65,8 % a contesti "politico-sociali", mentre 37 casi su 114 (il 32,5 %) sono avvenuti online; cfr. Ministero dell'Interno (2024), pag. 5.

¹⁵⁰ Ossigeno per l'Informazione, Civil Liberties Union for Europe, OBCT (2025), contributi scritti, rispettivamente pag. 12, pagg. 36-39 e pag. 16; visita in Italia, Ossigeno per l'Informazione, FNSI, Ordine dei Giornalisti e Articolo 21; Osservatorio del pluralismo dei media 2025, pagg. 6 e 14.

¹⁵¹ Federazione internazionale dei giornalisti (2025). A febbraio e a maggio 2025 è giunta la notizia che due giornalisti italiani erano stati sorvegliati tramite spyware, FNSI (2025). L'Italia è l'unico Stato membro in cui alcune delle persone spiate, in questo caso i giornalisti, si sono fatte avanti e hanno reso pubblico il loro caso.

¹⁵² Visita in Italia, Ordine dei Giornalisti, FNSI, Ossigeno per l'Informazione e Articolo 21; Osservatorio del pluralismo dei media 2025, pag. 18.

¹⁵³ Relazione sull'utilizzo dello spyware "Graphite" da parte dei servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica, 4 giugno 2025. "Graphite" è un tipo di software spyware prodotto da Paragon Solutions.

¹⁵⁴ Visita in Italia, Presidenza del Consiglio dei Ministri; Osservatorio del pluralismo dei media 2025, pag. 18.

¹⁵⁵ Nella relazione sullo Stato di diritto 2024 si raccomandava all'Italia di "portare avanti il processo legislativo del progetto di riforma sulla diffamazione e sulla protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche, evitando ogni rischio di incidenza negativa sulla libertà di stampa e tenendo conto delle norme europee in materia di protezione dei giornalisti".

¹⁵⁶ Atto Senato n. 466.

¹⁵⁷ Raccomandazione della Commissione sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica").

¹⁵⁸ Cfr. Relazione sullo Stato di diritto 2024, Italia, pag. 33-34.

¹⁵⁹ Le sanzioni pecuniarie potrebbero arrivare a 50 000 EUR.

dell'interdizione temporanea dalla professione di giornalista¹⁶⁰ e l'introduzione dell'obbligo di rettifica automatica¹⁶¹. Da questo punto di vista non si sono registrati ulteriori progressi per quanto riguarda la raccomandazione formulata nella relazione sullo Stato di diritto 2024.

IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI

Prosegue il controllo parlamentare sul progetto di riforma costituzionale volto a garantire una maggiore stabilità di governo e introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Dopo l'approvazione da parte del Senato nel giugno 2024, il progetto di riforma costituzionale è ora all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera, che sta tenendo una serie di audizioni con costituzionalisti ed esperti¹⁶². Nel dicembre 2024 la Ministra per le Riforme istituzionali ha ribadito che la riforma è una priorità per il Governo e per il paese e che mira a dare maggiore stabilità ai governi¹⁶³. Alcuni portatori di interessi temono che, alterando le dinamiche tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio, la proposta di riforma costituzionale possa intaccare il sistema di bilanciamento dei poteri¹⁶⁴.

I portatori di interessi hanno ribadito le preoccupazioni circa il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo. Secondo i dati ufficiali¹⁶⁵, nel corso dell'attuale legislatura (da ottobre 2022 a febbraio 2025) il Governo ha adottato 87 decreti-legge, 72 dei quali sono stati convertiti in leggi ordinarie. Per 48 delle 179 leggi approvate dal Parlamento è stata posta la mozione di fiducia in almeno uno dei rami del Parlamento¹⁶⁶. I portatori di interessi ritengono che l'uso combinato dei decreti-legge e della mozione di fiducia possa avere conseguenze per la separazione dei poteri tra il governo e il parlamento¹⁶⁷. Nell'agosto 2024 il Presidente della Camera dei deputati ha sottolineato l'eccessivo ricorso ai decreti-legge e ha invitato il governo a usare più raramente tale strumento, ritenendo che possa compromettere la funzione legislativa del Parlamento. Secondo la Commissione Affari costituzionali della Camera, sebbene i decreti-legge siano da anni uno dei principali strumenti legislativi, le prerogative del Parlamento non risulterebbero compromesse poiché in molti casi il Parlamento ha modificato i decreti-legge al momento della conversione in legge¹⁶⁸.

La Commissione Affari costituzionali del Senato sta discutendo un disegno di legge per modificare il codice della giustizia contabile e riformare la Corte dei conti¹⁶⁹. L'obiettivo del disegno di legge è trovare un nuovo equilibrio nel sistema di responsabilità erariale, che da un lato abbia un effetto deterrente rispetto al danno erariale e dall'altro eviti

¹⁶⁰ La sospensione potrebbe durare da uno a sei mesi.

¹⁶¹ FNSI, Ordine dei Giornalisti, OBCT, Ossigeno per l'informazione, Civil Liberties Union for Europe (2025), contributi scritti, rispettivamente pag. 11, pag. 13, pagg. 16 e 17 e pag. 41; visita in Italia, FNSI, Ordine dei Giornalisti, Ossigeno per l'informazione, Articolo 21e FIEG; Osservatorio del pluralismo dei media 2025, pag. 13.

¹⁶² Disegno di legge costituzionale A.C. 1921.

¹⁶³ ANSA (2024).

¹⁶⁴ Cfr. Associazione italiana dei costituzionalisti e Scuola superiore della magistratura (contributi scritti, pagg. 6-7).

¹⁶⁵ Camera dei Deputati (2025a).

¹⁶⁶ Governo italiano (2025a), contributo scritto, pag. 2.

¹⁶⁷ Visita in Italia, Emergency, ARCI, CILD, COSPE, Amnesty International, Antigone, Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani.

¹⁶⁸ Visita in Italia, Commissione Affari costituzionali della Camera.

¹⁶⁹ Proposta di legge A.C. 1621.

che un eccessivo livello di rischio a carico dei pubblici ufficiali si traduca in un disincentivo ad agire. La Corte dei conti ha espresso preoccupazione in merito ad alcune disposizioni del disegno di legge, segnalando che potrebbero comportare inefficienze nell'attribuzione delle responsabilità amministrative e in questo modo compromettere la legalità, la trasparenza e l'efficienza delle azioni delle autorità pubbliche e ridurre la responsabilità¹⁷⁰. La Corte dei conti ha spiegato inoltre che la riforma si inserisce in un contesto in cui la magistratura contabile avverte ancora gli effetti della riforma del 2020 (il cosiddetto "scudo erariale"), che limita la responsabilità finanziaria dei pubblici ufficiali ai soli casi di dolo o colpa grave. Sebbene la riforma miri a rendere più efficace l'azione amministrativa attenuando l'effetto dissuasivo associato al rischio di responsabilità, la Corte sostiene che essa ostacola la capacità dei magistrati contabili di affrontare i casi di cattiva amministrazione, irregolarità e uso improprio dei fondi pubblici (nazionali ed europei)¹⁷¹. Nel dibattito parlamentare, le autorità centrali e locali hanno sostenuto l'esigenza di una distinzione chiara tra le competenze della Corte in materia di audit e quelle giudiziarie, e di far prevalere le prime¹⁷².

Al 1° gennaio 2025 l'Italia doveva ancora dare esecuzione a 74 sentenze guida della Corte europea dei diritti dell'uomo, otto in più rispetto all'anno precedente¹⁷³. A tale data il tasso di sentenze guida pronunciate negli ultimi 10 anni che erano state eseguite in Italia era del 27 % (rispetto al 35 % del 2024; il 73 % rimaneva in attesa di esecuzione) e, in media, le sentenze erano in attesa di esecuzione da 6 anni e 4 mesi (rispetto ai 6 anni e 7 mesi del 2024)¹⁷⁴. La sentenza guida più vecchia, in attesa di esecuzione da ben 24 anni, riguarda l'eccessiva durata dei procedimenti penali¹⁷⁵. Relativamente al rispetto dei termini di pagamento, le cause in attesa di conferma dei pagamenti al 31 dicembre 2024 erano in tutto 122 (rispetto alle 136 del 2023)¹⁷⁶. Al 16 giugno 2025 le sentenze guida in attesa di esecuzione erano ancora 74¹⁷⁷.

Oltre la metà delle imprese intervistate in Italia dichiara di avere fiducia nell'efficacia della tutela degli investimenti. Il 58 % delle imprese è piuttosto o molto fiducioso riguardo

¹⁷⁰ Le osservazioni della Corte dei conti riguardano ad esempio le norme volte ad ampliare notevolmente l'ambito di esclusione dalla responsabilità in caso di parere positivo da parte della Corte dei conti nell'ambito del controllo preventivo e le norme volte a introdurre un ambito di esclusione ampio e non chiaramente definito per gli atti e i comportamenti relativi a questioni in merito alle quali è stato chiesto il parere della Corte dei conti. Corte dei conti e Procura della Corte dei conti (2025), contributo scritto, pagg. 1 e 2. La Corte dei conti e la Procura della Corte dei conti hanno espresso forte preoccupazione anche in merito alla proposta di ridurre il numero di tribunali locali sul territorio italiano, che di fatto abolirebbe i tribunali e gli uffici di Procura regionali. A seguito di tale posizione, la proposta è stata rimossa dalla proposta di legge. Visita in Italia, Commissione Affari costituzionali della Camera. Anche l'Associazione Magistrati della Corte dei conti e il Consiglio nazionale forense hanno espresso riserve sulla riforma.

¹⁷¹ Corte dei conti (2025), contributo scritto, pag. 2. Il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, ha introdotto lo "scudo erariale" per i pubblici ufficiali come misura temporanea per agevolare l'attuazione di misure di semplificazione all'interno della pubblica amministrazione. In seguito lo scudo è stato ampliato e ora si applica a tutti gli atti compiuti fino al 31 dicembre 2024.

¹⁷² Governo italiano (2025b), pag. 8.

¹⁷³ Per una spiegazione del processo di vigilanza, cfr. il [sito Internet](#) del Consiglio d'Europa.

¹⁷⁴ Tutti i dati sono calcolati da European Implementation Network (EIN) e si basano sul numero di cause considerate pendenti alla data di riferimento annuale, in questo caso il 1° gennaio 2025. EIN (2025), contributo scritto, pag. 5.

¹⁷⁵ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 12 agosto 1999, *Ledonne contro Italia* (n. 1), causa 35742/97, in attesa di esecuzione dal 1999.

¹⁷⁶ Consiglio d'Europa (2025), pag. 157.

¹⁷⁷ Dati ricavati dalla banca dati online del Consiglio d'Europa (HUDOC).

al fatto che gli investimenti siano tutelati dalla legge e dagli organi giurisdizionali¹⁷⁸. Per quanto riguarda le autorità competenti per gli operatori economici, il 70 % percepisce il livello di indipendenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) come piuttosto o molto soddisfacente¹⁷⁹. A livello del Consiglio di Stato esiste una serie di meccanismi giudiziari volti a garantire l'attuazione delle sentenze dei tribunali amministrativi, comprese sanzioni per i funzionari responsabili di inadempienze, la possibilità di sostituire l'atto amministrativo annullato, di disporre l'indennizzo e di accordare il risarcimento dei danni diretti e consequenziali¹⁸⁰.

Nessun ulteriore progresso è stato fatto riguardo alla raccomandazione relativa alla creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani¹⁸¹. Sebbene vi siano cinque progetti di legge ancora in attesa di approvazione da parte del Parlamento, non sono state intraprese iniziative concrete per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani¹⁸². Uno dei progetti di legge in sospeso in Parlamento (disegno di legge A.S. 505) prevede l'assegnazione dei compiti di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani al Garante per la protezione dei dati personali. Pur non essendo stato coinvolto nel relativo dibattito parlamentare, il Garante ha dichiarato di avere la competenza per ricoprire tale ruolo¹⁸³. A tale riguardo, alcuni portatori di interessi hanno sollevato dubbi sulla capacità del Garante di assumere il ruolo di istituzione nazionale per i diritti umani¹⁸⁴. Nel complesso non sono stati compiuti ulteriori passi avanti nell'attuare la raccomandazione di costituire un'istituzione nazionale per i diritti umani.

Una nuova legge in materia di sicurezza, finalizzata a combattere il terrorismo e la criminalità organizzata e a migliorare la sicurezza interna, ha suscitato le preoccupazioni dei portatori di interessi in merito a possibili ripercussioni sullo spazio civico e sull'esercizio delle libertà fondamentali. In Italia lo spazio civico è classificato come "ristretto"¹⁸⁵. Il 4 giugno 2025 il Parlamento ha adottato la legge sulla sicurezza convertendo il decreto governativo entrato in vigore nell'aprile 2025¹⁸⁶. La legge è incentrata sulla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, sulla gestione dei beni sequestrati, sulla sicurezza urbana, sulla tutela del personale delle forze di polizia e sulla gestione dei detenuti e delle loro attività lavorative¹⁸⁷. Essa disciplina una serie di reati, per esempio inasprendo le pene per la distruzione o il danneggiamento del patrimonio causato da atti violenti in

¹⁷⁸ Quadro di valutazione UE della giustizia 2025, grafico 54. Rispettivamente il 20 % e il 15 % degli investitori intervistati percepisce le frequenti modifiche della legislazione o le preoccupazioni circa la qualità del processo legislativo e la qualità, l'efficienza o l'indipendenza della giustizia come una ragione della mancanza di fiducia nella tutela degli investimenti.

¹⁷⁹ Quadro di valutazione UE della giustizia 2025, grafico 60.

¹⁸⁰ Quadro di valutazione UE della giustizia 2025, grafico 49. I dati presentati rispecchiano esclusivamente i meccanismi attuati al livello dei più alti organi giurisdizionali amministrativi; presso organi giurisdizionali amministrativi di grado inferiore possono essere attuati gli stessi o altri meccanismi.

¹⁸¹ La Relazione sullo Stato di diritto 2024 aveva raccomandato all'Italia di *"intensificare gli sforzi per costituire un'istituzione nazionale per i diritti umani tenendo conto dei principi di Parigi delle Nazioni Unite"*.

¹⁸² Governo italiano (2025a), contributo scritto, pagg. 43 e 44.

¹⁸³ Visita in Italia, Garante per la protezione dei dati personali.

¹⁸⁴ Visita in Italia, COSPE. Civil Liberties (2025), contributo scritto, pagg. 43 e 44.

¹⁸⁵ Cfr. <https://monitor.civicus.org/country/italy/>. Si veda la valutazione di CIVICUS, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso.

¹⁸⁶ Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48.

¹⁸⁷ Governo italiano (2025c), comunicato stampa del 4 aprile 2025: Conferenza stampa a seguito della riunione del Consiglio dei ministri n. 122.

occasione di manifestazioni e per il blocco stradale o ferroviario, vietando l'accesso a determinate aree e mezzi di trasporto alle persone denunciate o condannate per delitti contro la persona o il patrimonio commessi nella stessa area, e trasformando determinati illeciti amministrativi in reati¹⁸⁸. In una lettera al Presidente del Senato, il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa aveva espresso preoccupazione per il fatto che una mancanza di precisione nel progetto di legge potesse consentire un'applicazione arbitraria e sproporzionata, potenzialmente in conflitto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁸⁹. Anche sei relatori speciali delle Nazioni Unite avevano rilevato con preoccupazione che il progetto di legge rischiava di violare una serie di diritti, in particolare il diritto alla libertà di espressione e di opinione, il diritto alla libertà di riunione pacifica e il diritto alla libertà di associazione¹⁹⁰. Preoccupazioni analoghe sono state espresse anche da organizzazioni della società civile¹⁹¹. Il Governo ritiene invece che le nuove disposizioni rispettino un equilibrio tra il diritto di riunirsi pacificamente e il diritto alla libera circolazione e alla libertà personale, tutti sanciti dalla Costituzione¹⁹². Il 23 giugno 2025, la Corte suprema di cassazione ha pubblicato la sua relazione periodica sulle ultime misure legislative, comprendente un parere sulla legge sulla sicurezza, presentando osservazioni su questioni sia di merito sia di procedura¹⁹³.

¹⁸⁸ Ad esempio l'interruzione del traffico con il proprio corpo sarebbe punibile con un periodo di detenzione dai sei mesi ai due anni se effettuata da almeno due persone. La resistenza, anche passiva, nel contesto delle rivolte carcerarie comporterebbe pene da uno a cinque anni (o da due a otto anni per coloro che promuovono, organizzano o dirigono la rivolta). Analogamente la resistenza, anche passiva, nel contesto delle rivolte nelle strutture di trattenimento e di accoglienza per i migranti comporterebbe pene da uno a quattro anni (e da 18 mesi a cinque anni per coloro che promuovono, organizzano o dirigono la rivolta). La legge conferirebbe inoltre alla polizia una più ampia autorità per vietare l'accesso alle aree nelle vicinanze di strade, ferrovie, aeroporti e altre infrastrutture per un periodo massimo di un anno.

¹⁸⁹ La lettera è stata pubblicata il 20 dicembre 2024 sul sito web del Consiglio d'Europa ed è disponibile [qui](#). L'OSCE aveva già espresso preoccupazioni nel maggio 2024 (il parere è disponibile [qui](#)).

¹⁹⁰ La lettera è disponibile [qui](#).

¹⁹¹ Visita in Italia, Emergency, ARCI, COSPE, Amnesty International, Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani, Associazione Antigone, Osservatorio Balcani Caucaso. Lettera del Forum Civico Europeo alla direttrice generale Ana Gallego del 16 aprile 2025.

¹⁹² Le autorità italiane si riferiscono alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa nella causa Bodson e a./Belgio per quanto riguarda le legittime restrizioni della libertà di riunione in caso di ostruzione (dolosa) della circolazione: Governo italiano (2025b), pagg. 6 e 7.

¹⁹³ Corte suprema di cassazione (2025), relazione n. 33/2025. La relazione si sofferma sul ricorso alla procedura straordinaria della decretazione d'urgenza e sulla proporzionalità di alcune sanzioni, e contiene riflessioni sulla conformità della legge alla Costituzione.

Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico*

* *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto 2025 è disponibile al seguente indirizzo: https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.*

A.C. n. 2084 (2024), Parlamento Italiano - Disegno di legge C. 2084 - 19^a Legislatura | Senato della Repubblica.

ANAC (2024a), Delibera n. 493 in tema di divieto di pantouflage, <https://www.anticorruzione.it/-/news.13.11.24.linee.guida.pantouflage>.

ANAC (2024b), Delibera n. 495, <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-n.-495-del-25-settembre-2024>.

ANAC (2024c), Delibera n. 497, Indicazioni alle stazioni appaltanti in merito alle modalità di espletamento dei controlli e delle verifiche da svolgersi durante la fase esecutiva degli appalti di servizi e forniture, <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/190202672/Delibera+n.+497+del+29+ottobre+2024.pdf/15e8098a-0a8a-2599-00f8-f8afdf4cc3f5?t=1732029463913>.

ANAC (2024d), Relazione annuale sull'attività svolta, <https://www.anticorruzione.it/-/relazione.annuale.2024>.

ANAC (2024e), Giuseppe Busia "La riforma Nordio farà male al Pil. Senza abuso d'ufficio cittadini più sfiduciati", <https://www.anticorruzione.it/-/rs.lastampa.12.07.2024>.

ANAC (2025a), Aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione, <https://www.anticorruzione.it/en/-/del.31-30.01.2025.pna>.

ANAC (2025b), ANAC Relazione annuale 2024, <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/307867242/Anac+-+Presentazione+della+Relazione+annuale+2025+su+attivita%C3%A0+2024.pdf/76ef621e-7ee4-8865-2904-a8f2e912c7b6?t=1747761198450>.

ANSA, Casellati, la riforma del premierato è una scelta obbligata, 12 dicembre 2024, Casellati, la riforma del premierato è una scelta obbligata - Ultima ora - Ansa.it.

Atto Senato n. 466 (2024).

Camera dei deputati (2025a), Progetto di legge A.C. 2336, Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi.

Camera dei deputati (2025b), Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, https://www.camera.it/leg19/1101?idLegislatura=19&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01_rappresentanza_interessi&calendario=false&soloSten=false&foglia=true&shadow_organoparlamentare=3501&id_tipografico=01.

Centro europeo per la libertà di stampa e dei media, *Mapping Media Freedom, Italy country profile*, <https://www.mappingmediafreedom.org/category/italy/>.

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2025), *Osservatorio del pluralismo dei media 2025 – Relazione sull'Italia*, <https://cmpf.eu.eu/projects/media-pluralism-monitor/>.

Civil Liberties Union for Europe (2025), *The Liberties Rule of Law Report*, <https://www.liberties.eu/en/stories/rolreport2025-main/45330>.

Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, raccomandazione CM/Rec(2010)12, [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805afb78%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805afb78%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}).

Commissione di garanzia degli statuti per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici (2024), *Relazione annuale di attività*, (https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/uploadfile_commissione_trasparenza/pdfs/000/000/020/CRP_Relazione_29042024.pdf).

Commissione di Venezia (2013), CDL-AD(2013)038, [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2013\)038-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2013)038-e).

Commissione europea (2023), Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione (COM(2023) 234 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2023%3A234%3AFIN>.

Commissione europea (2024), Relazione sullo Stato di diritto 2024 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia.

Consiglio d'Europa: Comitato dei ministri (2025), *Supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo – 18ª Relazione annuale del Comitato dei ministri*, <https://rm.coe.int/gbr-2001-18e-rapport-annuel-2024/1680b4d77d>.

Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, Italia, <https://fom.coe.int/en/pays/detail/11709530>.

Consiglio d'Europa, *Table of cases under enhanced supervision of the Committee of Ministers*, <https://rm.coe.int/table-of-cases-enha-eng-not-for-lawyers-/1680b303bb>.

Consiglio nazionale forense (2025), intervento del Presidente, <https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/3603938/INTERVENTO+Presidente+CNF+-+INAUGURAZIONE+A.+G.+CORTE+DEI+CONTI+2025.pdf/4b73d555-78b0-a6eb-ef61-eab08a488baa?t=1739542646916>.

Consiglio superiore della magistratura (2025), *Contributo del Consiglio superiore della magistratura per la Relazione sullo Stato di diritto 2025*.

Consiglio Superiore della Magistratura, *Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria*, https://www.csm.it/web/csm-internet/attualita/news/-/asset_publisher/9tbuc9iuwq32/content/testo-unico-sulla-dirigenza-giudiziaria/maximized?inheritRedirect=false Corte Costituzionale, *Sentenza del 17 dicembre 2024, n. 204*.

Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (2003), https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 12 agosto 1999, *Ledonne/Italia (n. 1)*, causa 35742/97, [https://www.google.com/search?q=Judgment+of+the+ECtHR%2C+35742%2F97%2C+Ledonne+v.+Italy+\(no.+1\)%2C&oq=Judgment+of+the+ECtHR%2C+35742%2F97%2C+Ledonne+v.+Italy+\(no.+1\)%2C&gs_lcrp=EgRIZGdlKgYIABBFGDkyBggAEEUYOTIICAEQ6QcY_FXSAQcyODBqMGo5qAIAAsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=Judgment+of+the+ECtHR%2C+35742%2F97%2C+Ledonne+v.+Italy+(no.+1)%2C&oq=Judgment+of+the+ECtHR%2C+35742%2F97%2C+Ledonne+v.+Italy+(no.+1)%2C&gs_lcrp=EgRIZGdlKgYIABBFGDkyBggAEEUYOTIICAEQ6QcY_FXSAQcyODBqMGo5qAIAAsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8).

Corte suprema di cassazione (2025), *Relazione n. 33/2025*, <https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Rel.332025.pdf>.

Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, coordinato con la legge di conversione 9 maggio 2025, n. 69, recante: "Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni".

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2025-05-13&atto.codiceRedazionale=25A02898&elenco30giorni=true.

Discorso della Prima Presidente della Corte suprema di cassazione alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2025 (2025).

Discorso della Prima Presidente della Corte di Cassazione alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2025.

Discorso del rappresentante del Consiglio in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'Anno giudiziario tributario del 12 marzo 2025, <https://webtv.camera.it/evento/27602>.

Disegno di legge A.S. n. 552, Modifica alla legge 6 luglio 2012, n. 96, in materia di disciplina della Commissione per la verifica degli statuti e il controllo dei rendiconti dei partiti politici. Informazione ricevuta dalle Commissioni parlamentari in occasione della visita in Italia, <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56635.htm>.

(Disegno di) legge A.S. 1353. (Disegno di) legge A.C. 1921.

European Implementation Network (EIN) (2025), *Contributo scritto per la Relazione sullo Stato di diritto 2025*.

Federazione europea dei giornalisti (2025), *Italy: IFJ and EFJ support journalists' union legal action over Paragon case*, <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/italy-journalists-union-takes-legal-action-over-paragon-case>.

Federazione Nazionale Stampa Italiana (2025), *Contributo della Federazione Nazionale Stampa Italiana per la relazione sullo Stato di diritto 2025*.

Governo italiano (2025a), *Contributo del Governo italiano per la Relazione sullo Stato di diritto 2025*.

Governo italiano (2025b), *Contributo scritto aggiuntivo per la Relazione sullo Stato di diritto 2025*.

Governo italiano (2025c), *comunicato stampa del 4 aprile 2025: Conferenza stampa a seguito della riunione del Consiglio dei ministri n. 122*, <https://www.governo.it/it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-122/28119>.

GRECO (2024a), Quinto ciclo di valutazione, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680b16315>.

GRECO (2024b), *Quarto ciclo di valutazione – Secondo addendum alla seconda relazione di conformità*, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a8018a>.

Il Fatto Quotidiano (2024a), L'imprenditore Stefano Ricucci condannato a 6 anni di carcere per corruzione in atti giudiziari, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/12/09/l'imprenditore-stefano-ricucci-condannato-a-6-anni-di-carcere-per-corruzione-in-atti-giudiziari/7798241/>.

Il Fatto Quotidiano (2024b), Corruzione negli appalti per il Giubileo, perquisizioni al Comune di Roma, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/11/13/corruzione-appalti-giubileo-comune-roma-campidoglio/7765367/>.

Ministero dell'Interno (2025a), *Contributo del Ministero dell'interno italiano per la Relazione sullo Stato di diritto 2025*.

Ministero dell'Interno (2025b), *Atti intimidatori nei confronti di giornalisti – 2024*, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2025-04/report_atti_intimidatori_giornalisti_2024.pdf.

OCSE (2024), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Two-Year Follow-Up Report: Italy*, https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-anti-bribery-convention-phase-4-two-year-follow-up-report-italy_5841d4d2-en.html.

Open Polis (2024), Perché siamo costretti a presentare l'ennesimo Foia sul Pnrr, <https://www.openpolis.it/perche-siamo-costretti-a-presentare-lennesimo-foia-sul-pnrr/>.

Ordine dei Giornalisti (2025), *Contributo dell'Ordine dei Giornalisti alla Relazione sullo Stato di diritto 2025*.

Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa (2025), *Contributo dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa per la Relazione sullo Stato di diritto 2025*.

Ossigeno per l'informazione (2025), *Contributo di Ossigeno per l'informazione per la Relazione sullo Stato di diritto 2025*.

Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto (2024), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/08/Italy_Action-Plan_2024-2026_June_IT.pdf.

Proposta di legge A.C. 1621, Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale, <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=1621>.

RAI (2025), *Contributo della RAI per la relazione sullo Stato di diritto 2025*.

Reuters (2024), Two Italian prosecutors convicted for hiding documents in Eni-Shell Nigeria trial, <https://www.reuters.com/world/europe/two-italian-prosecutors-convicted-hiding-documents-eni-shell-nigeria-trial-2024-10-08/>.

Scuola Superiore della Magistratura (2025), *Contributo della Scuola Superiore della Magistratura per la Relazione sullo Stato di diritto 2025*.

Sistema Penale (2023), *Gli aspetti autoritari della mera cancellazione dell'abuso di ufficio*, <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/donini-gli-aspetti-autoritari-della-mera-cancellazione-dellabuso-di-ufficio>.

Transparency International (2024), *Il monitoraggio sull'integrità della politica in tutta Europa*, <https://www.transparency.it/informati/news/integrity-watch-integrita-politica-europa>.

Allegato II: Visita in Italia

Nel febbraio e marzo 2025 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
- Amnesty International - Italia
- ARCI
- Articolo 21
- Autorità Nazionale Anticorruzione
- Nucleo anticorruzione della Guardia di Finanza
- Associazione Italiana dei Costituzionalisti
- Associazione Antigone
- Ordine dei Giornalisti
- CILD
- Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati
- Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica
- Commissione Giustizia del Senato della Repubblica
- Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici
- Confartigianato
- Confcommercio
- Confindustria
- Corte Costituzionale
- COSPE
- Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria
- Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa
- Consiglio di Stato
- Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti
- Corte dei Conti
- Garante per la Protezione dei Dati Personali
- Area Democratica per la Giustizia
- Magistratura Democratica
- Dipartimento per le Riforme istituzionali
- Dipartimento della Giustizia Tributaria
- Emergency
- FIEG
- Federazione Nazionale Stampa Italiana
- Corte Suprema di Cassazione
- Consiglio Superiore della Magistratura
- Magistratura Indipendente
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
- Libera
- Ministero delle Imprese e del Made in Italy
- Ministero dell'Interno
- Ministero della Giustizia

- Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo
- Associazione Nazionale Magistrati
- Consiglio Nazionale Forense
- Scuola Nazionale dell'Amministrazione
- Open Polis
- Osservatorio Balcani Caucaso
- Ossigeno per l'Informazione
- Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Procura Generale presso la Corte Suprema di Cassazione
- Ufficio del Procuratore Generale presso la Corte dei Conti
- RAI – Radiotelevisione italiana S.p.A.
- Scuola Superiore della Magistratura
- The Good Lobby
- Transparency International — Italia
- Unione delle Camere Penali Italiane
- Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani
- Unità per la Costituzione

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

- Amnesty International
- Araminta
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Forum Civico Europeo
- European Partnership for Democracy
- Forum europeo della gioventù
- Commissione internazionale di giuristi
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo (FIDH)
- JEF Europe
- Philea – Philanthropy Europe Association
- Transparency International