GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Breve report della “Relazione annuale sullo Stato di diritto 2025”

“Stato di diritto” vs “Diritto di Stato”?

di Barbara Benzi

28 luglio 2025

Sommario: 1.Introduzione – 2. Analisi del Sistema Giudiziario – 3. Gli altri parametri – 4. Conclusioni: “Stato di Diritto vs Diritto di Stato”.

1. Introduzione

Lo scorso 8 luglio 2025 è stata resa nota la Sesta Relazione annuale sullo Stato di Diritto della Commissione Europea. Si tratta di uno degli strumenti preventivi di monitoraggio appartenenti al c.d. “Meccanismo per lo Stato di diritto”, volto a vagliare, ogni anno, lo Stato dell’Unione e dell’applicazione dei Trattati e, in particolare, le condizioni generali della Rule of Law in ciascuno dei ventisette Paesi membri.

Obiettivo della Relazione, che normalmente chiude la “country visit” dei delegati della Commissione e la consultazione di vari soggetti istituzionali e non, mira ad accertare il mantenimento dell’equilibrio fra poteri dello stato, a svolgere una analisi qualitativa dei progressi compiuti ed a formulare alcune raccomandazioni per garantire salute alle democrazie (liberali) che compongono l’Unione Europea. La Relazione di quest’anno, inoltre, è la prima del nuovo mandato parlamentare europeo e tiene dunque presenti gli obiettivi di salvaguardia e

sicurezza del mercato unico a fronte delle nuove linee politiche stabilite dalla Presidente Von Der Leyen per il periodo 2025 – 2029.

L'analisi è svolta, come ogni anno, tenendo conto di quattro *aree tematiche/ parametri* ritenute dalla Commissione Europea vere e proprie *"cartine al tornasole"* dello Stato di diritto: il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo dei media ed altri aspetti istituzionali.

Prima di riassumere le annotazioni proposte nel Rapporto per ciascuna delle voci menzionate con riferimento all'Italia, va sottolineato che quest'anno i delegati della rappresentanza italiana alla redazione dell'analisi in questione hanno anche tenuto conto delle argomentazioni svolte, oltre che dall'Associazione Nazionale Magistrati, dai gruppi associativi che la compongono, mediante lo svolgimento di una audizione, avvenuta il 24 febbraio 2025, dei delegati di ciascuno di essi (si avrà modo di notare, in varie note riportate nella Relazione, lo specifico richiamo alle posizioni sostenute dalle singole associazioni di magistrati).

2. Analisi del Sistema Giudiziario

Come accennato, la prima parte del Rapporto riguarda l'analisi dello stato del **Sistema giudiziario** italiano ed è suddivisa nei paragrafi relativi all'*indipendenza, alla qualità, alla efficienza* dello stesso.

Quanto alla *indipendenza*, desta relativo sollievo apprendere dal Rapporto che *"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"*.

Il cuore dell'indagine della Commissione, però, riguarda le iniziative legislative rivolte agli aspetti ordinamentali che più coinvolgono l'indipendenza dei magistrati italiani dagli altri poteri dello Stato. La Relazione, dunque, dà atto da un lato, che sia stata adottata la normazione di attuazione affinchè entri pienamente in vigore la riforma globale del sistema giudiziario, con ciò riferendosi ai Decreti del marzo 2024; dall'altro lato, che il Consiglio Superiore della Magistratura abbia esercitato e normato con circolare alcuni temi chiave dell'indipendenza quali gli incarichi fuori ruolo dei magistrati, le valutazioni di professionalità (un cenno è dedicato al dibattito interno sul c.d. *"fascicolo del magistrato"*), il Testo Unico per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi. Il Report menziona anche le voci critiche sollevate dall'intera magistratura italiana in merito ai c.d. *test psicoattitudinali*, rispetto ai quali ancora nulla è stato

ancora normato dal legislatore. Ed ancora, il Rapporto segnala il corso d'opera sulla riforma della c.d. *"separazione delle carriere"*, ben puntualizzando i reali contenuti della riforma in punto di previsione di due Consigli Superiori della Magistratura diversi, uno per giudici, l'altro per PM, dell'Alta Corte disciplinare, della riforma della procedura di designazione dei componenti del CSM. Il Rapporto non tace del sostanziale sostegno alla riforma pervenuto in specie dal Consiglio Nazionale Forense e dall'Unione delle Camere Penali, a fronte delle riserve formulate dal CSM nel suo Parere critico del'8.1.2025 e dall'Anm, con lo svolgimento di un partecipato sciopero il 27.2025.

Ed, infine, in relazione alla *indipendenza*, il rapporto segnala le posizioni assunte da alcuni esponenti politici rispetto a decisioni assunte con provvedimento da singoli magistrati, ricordando che *"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 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 stessa".*

Quanto al paragrafo dedicato alla *qualità* del sistema giudiziario, il Rapporto dà atto che è in corso l'assunzione di magistrati e personale amministrativo negli organi giudiziari, sebbene rimangano lacune persistenti, e che è stato apprezzato 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. Il Rapporto registra ulteriori progressi nell'attuazione della raccomandazione relativa al miglioramento della digitalizzazione nelle sedi penali e nelle procure, ma attesta anche che *"l'Italia dispone di soluzioni digitali limitate per celebrare e seguire i procedimenti giudiziari penali"* (diventa quindi noto anche in sede internazionale che *"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'APP"*).

Infine, in punto di *efficienza*, il Rapporto menziona la tendenza positiva da un lato in termini di riduzione dell'arretrato, dall'altro, di riduzione dei tempi per la definizione dei processi.

3. Gli altri parametri

Il secondo *tema chiave* rispetto al quale il Rapporto valuta le condizioni di permanenza ed implementazione dello Stato di diritto è quello del **Quadro Anticorruzione**.

Il Report prende le mosse dal riferire gli esiti delle rilevazioni di due attori/portatori di interesse, ossia di Transparency International e Eurobarometro 2025: in sostanza, *“la percezione* (dei portatori di interesse, n.d.r.) *è che il livello di corruzione nel settore pubblico continui ad essere relativamente elevato”.*

Ciò premesso, il Rapporto menziona le iniziative assunte in Italia per il contrasto alla corruzione dai vari soggetti interessati (*“nel gennaio 2025 l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha approvato l'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), con nuove linee guida sulle procedure semplificate per combattere i rischi di corruzione nei piccoli comuni, ed il sesto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto ha compreso 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 pubblici”*) e riporta l’iniziativa legislativa dell’agosto 2024 di abrogazione del reato di abuso di ufficio, poi dichiarato costituzionalmente legittimo e conforme ai principi della Convenzione dell’ONU sulla corruzione dalla Corte Costituzionale nel maggio del 2025.

L’ANAC, inoltre, ha aumentato il suo personale, ha continuato a impartire ai funzionari pubblici, insieme alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), corsi di formazione sulla prevenzione della corruzione ed ha aumentato le attività di vigilanza. Sono state avviate azioni per migliorare l'integrità delle forze di polizia e corsi specifici di formazione destinate ai giudici nell’ambito della Scuola Superiore della Magistratura.

Al contrario, il Rapporto menziona che:

- manca ancora all'Italia una normativa complessiva sul conflitto di interessi per i titolari di cariche pubbliche, compresi i parlamentari, pur menzionando che si registrano progressi – limitati – nell'attuazione della raccomandazione riguardante l'adozione di norme complessive sul c.d. *lobbying*. La mancanza di una regolamentazione generale delle attività di *lobbying*, quindi, continua a essere percepita come una delle principali carenze nel sistema di integrità nazionale;

- mancano progressi sulla questione del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali mediante donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche poiché i progetti di legge sono ancora pendenti in Parlamento *(“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 contributo”).*

Quanto, infine, al settore degli appalti pubblici, esso resta ad alto rischio infiltrazione da parte della criminalità organizzata anche attraverso il sistema di corruzione, anche se da un lato nel 2024 è stato ulteriormente rinforzato il Codice dei contratti pubblici, dall’altro l’ANAC ha esteso, nel corso della procedura, l’uso della piattaforma telematica alla maggior parte degli appalti banditi.

Il terzo settore oggetto dell’analisi del Rapporto sullo Stato di diritto è quello del ***pluralismo e libertà dei media.***

Secondo il Report, l'autorità garante italiana AGCOM dispone di risorse adeguate per esercitare le sue funzioni in modo indipendente; la sua indipendenza di bilancio è garantita, in primo luogo, da un sistema di autofinanziamento nel settore delle telecomunicazioni, dei servizi postali, di quelli audiovisivi e delle piattaforme online. Il Report, poi, registrata alcuni progressi per quanto riguarda la raccomandazione relativa al finanziamento dei media del servizio pubblico e svolge una breve digressione sul ruolo della RAI, invitata a fornire informazioni accurate e pluralistiche. Alcuni portatori di interessi continuano d'altra parte a dirsi preoccupati dall'esposizione della RAI ai rischi di ingerenze indebite nell'ambito degli attuali quadri di governance e di finanziamento e dalla mancanza di progressi legislativi per affrontare tali questioni *(“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).*

Di alto interesse l’affondo del Report circa il fatto che le norme sull'accesso alle informazioni giudiziarie continuino, in Italia, a destare preoccupazione tra i giornalisti. Viene, infatti, esposto che l'adozione del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188136 (la cosiddetta "riforma Cartabia") ha individuato negli uffici di Procura le uniche autorità che possono fornire alla stampa informazioni sui procedimenti penali e che successivamente siano state introdotte nuove norme, note come "riforma Nordio" 137 ed "emendamento Costa", che disciplinano l'accesso a determinate informazioni giudiziarie e la loro pubblicazione. 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; diverse voci del settore, invece, hanno affermato 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. Nonostante in alcune sedi giudiziarie siano stati attuati protocolli ad hoc per la gestione del momento di accesso alla informazione, i giornalisti continuano a dover affrontare sfide nell'esercizio della professione.

Per quanto riguarda, infine, la raccomandazione di riformare le norme sulla diffamazione non si è registrato alcun ulteriore progresso in tal senso.

Vengono, infine, elencate nel Rapporto le ***"altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri",*** fra cui la verifica dell'iter legislativo sul progetto di riforma costituzionale per introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, la preoccupazione delle modalità di legislazione per decretazione di urgenza, la mancata esecuzione di ben 74 sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo, la mancata istituzione di una istituzione nazionale per i diritti umani.

Il Rapporto esaurisce poi la comunicazione riformulando una serie di raccomandazioni unitarie ai vari Paesi UE ed a quelli dell'ampliamento per il futuro.

4. Conclusioni

Alcune brevi considerazioni.

Innanzi alla evidente bontà dello strumento in questione per il monitoraggio e per il rafforzamento della Rule of law in ambito comunitario e nell'ottica dell'ampliamento, va altrettanto sottolineato, però, che esso è privo di una vera forza coercitiva sia rispetto alla promozione di iniziative legislative volte al consolidamento dell'equilibrio fra poteri, sia rispetto al contenimento, all'interno degli Stati, dell'emergere di norme di dettaglio che a poco a poco possono minare l'indipendenza e la pari dignità degli stessi.

Le democrazie liberali sono, infatti, realtà culturali e giuridiche non acquisite per sempre; esse, a colpi di maggioranze, possono venire minate dall'adozione di disposizioni contrastanti con il principio di autonomia ed indipendenza dei poteri, così da sostituire allo Stato di Diritto, un "Diritto di Stato" foriero di arretratezze che si ritenevano superate a partire dalla Seconda Guerra Mondiale in avanti.

Le sanzioni comminate dalla Corte di Giustizia restano l'estrema ratio, ma azioni contrarie, magari annidate in disciplina di dettaglio, possono diventare latenti strumenti di depotenziamento della Rule of law. In questo senso, l'ampio coinvolgimento da parte della Commissione di attori ed interlocutori nei vari settori sensibili, non ultime le associazioni di magistrati, consente non solo alle istituzioni ed agli enti, ma anche alla società civile di rimanere

fari accesi sullo Stato di diritto contro ogni forma di Diritto di Stato, veri e propri anticorpi a favore del progresso dei principi ispiratori dell’integrazione europea.