

La Relazione sullo Stato di diritto 2025 e l'Italia*

Vincenzo Desantis

SOMMARIO: 1. Introduzione: rule of law as foundation. – 2. Sistema giudiziario. – 3. Lotta alla corruzione. – 4. Libertà dei media. – 5. Bilanciamento dei poteri, forma di governo. – 6. Italia, Europa, rule of law backsliding.

1. Introduzione: rule of law as foundation

Già quasi al suo esordio¹, la relazione del 2025 della Commissione europea sullo Stato di diritto nell'Unione² afferma: che lo Stato di diritto³ è «un presupposto essenziale per un contesto economico stabile e prevedibile che conferisc[a] all'UE e ai suoi Stati membri un vantaggio competitivo a livello globale»; che «la determinazione dell'UE a promuovere un'Europa più forte e competitiva dipende in larga misura dalla garanzia di un'efficace tutela dello Stato di diritto»⁴.

Affermazioni stentoree, condivisibili e rassicuranti: stentoree perché utili a ribadire il governo del diritto sul modello europeo; condivisibili perché coerenti e consequenziali all'*acquis* valoriale UE, che fonda sull'alleanza di mercato la premessa di progresso dello spazio unico; rassicuranti perché, in un'epoca di comune percezione dell'arretramento di garanzie e presidi democratici, l'ostinata affermazione della rilevanza delle forme dello Stato di diritto, anche se enunciata nell'ambito di un documento con finalità programmatiche e consuntive, è comunque una buona notizia.

* Contributo finito di scrivere nel e aggiornato al dicembre 2025.

¹ Avviene al paragrafo 2, sottoparagrafo 2.1, intitolato: *Rule of law as a foundation for the EU Single Market*, 2.

² Commissione europea, *2025 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasburgo, 8.7.2025, COM (2025) 900 final.

³ Il concetto al quale si riferisce il rapporto è, più propriamente, quello di *Rechtsstaat*, e non semplicemente quello di *rule of law*, che è comunque l'espressione con la quale la versione inglese della relazione definisce il modello che la tradizione continentale chiamerebbe (e chiama) Stato di diritto. Per una bibliografia essenziale sul punto, si rinvia, oltre che ai contributi classici, per i quali si richiama, per tutti, VON MOHL, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung Publisher, 1860, anche FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Teoria della democrazia*, vol. 2, Roma-Bari, 2007.

⁴ Traduzione italiana di «*The rule of law is an essential precondition for a stable and predictable economic environment, giving the EU and its Member States a global competitive edge. The EU's determination to foster a stronger and more competitive Europe relies heavily on ensuring that the rule of law is effectively protected. As also acknowledged under the European Semester, the rule of law plays an important role in the functioning of the EU economy, ensuring that rights are defended, corruption is punished, and contracts are enforced*».

Per usare gli stessi aggettivi, non altrettanto *stentorea*, *condivisibile* e *rassicurante* è, però, la linea che, in punto di Stato di diritto, sembra avere dolosamente o colposamente intrapreso la politica nazionale di alcuni Stati membri, tra cui sfortunatamente pare esserci anche l'Italia.

Nel tentativo di valorizzare criticamente l'apporto informativo e suggestivo che la relazione europea supporta, il commento che si propone in questa sede si prefigge di riflettere su alcune delle questioni di attualità che riguardano lo stato di salute delle garanzie dello Stato di diritto in Italia e ad evidenziare come la posizione italiana sconti, sotto più di un aspetto, arretratezze e ambiguità.

Nel coltivare questo proposito, lo scritto riprodurrà la quadripartizione della relazione, proiettando la situazione italiana nel quadro delle azioni europee in materia di: 1) efficientamento (e rafforzamento delle garanzie di indipendenza) dei sistemi giudiziari; 2) contrasto alla corruzione; 3) garanzia della libertà di informazione; 4) funzionalità dei contrappesi nella forma di governo.

2. Sistema giudiziario

Una parte delle azioni dell'UE per promuovere lo Stato di diritto si concentrano, come detto, sul rafforzamento dei sistemi giudiziari e molta parte degli sforzi che la relazione dedica alla trattazione di questo profilo sono specificamente rivolti alle garanzie di indipendenza e autonomia della magistratura⁵. L'aspetto in questione è sicuramente cruciale, anche per la situazione italiana.

Le indagini Eurobarometro condotte nel 2025 mostrano, sul punto, che la percezione dell'indipendenza giudiziaria da parte dell'opinione pubblica sia aumentata in tredici Stati membri, rimasta invariata in tre e diminuita in addirittura undici. In Italia, la fiducia nell'integrità della magistratura sarebbe in aumento, sia tra la popolazione che tra le imprese⁶.

Con ogni probabilità, parte di questo successo è addebitabile all'onda lunga e agli effetti di sistema della cd. Riforma Cartabia⁷, che, nonostante diverse denunciate criticità, è comunque intervenuta su molti aspetti dell'ordinamento giudiziario ritenuti meritevoli di intervento.

Tra questi, una menzione particolare si deve: alla nuova disciplina per il conferimento degli incarichi fuori ruolo⁸, che, nel dialogo con gli atti e le decisioni del CSM⁹, ha impresso una stretta alla com-

⁵ Al riguardo, già l'incipit del par. 4.1 (Sistemi giudiziari) della relazione è alquanto eloquente. Vi si legge: «(...) L'indipendenza della magistratura è fondamentale per garantire l'equità dei procedimenti giudiziari e fornire una tutela giurisdizionale efficace dei diritti individuali da salvaguardare». La frase appena riportata è una traduzione autoprodotta dell'originale testo inglese: «Efficient, well-functioning, and fully independent justice systems are essential for applying and enforcing both EU and national laws. Judicial independence is crucial to ensure that judicial proceedings are fair and to provide effective judicial protection for individual rights to be safeguarded. Access to independent courts and the ability to seek judicial review are fundamental to the rule of law». Come precisato, la versione in italiano del documento non è (ancora?) stata pubblicata sul sito ufficiale della Commissione europea.

⁶ Complessivamente, il 46% della popolazione e il 48% delle imprese percepiscono il livello di indipendenza della Magistratura come *piuttosto o molto soddisfacente*. L'incremento rispetto al 2024 (36% e 34%) è netto.

⁷ Composta da un quadro coordinato di fonti, la cd. Riforma Cartabia poggia, normativamente, su più provvedimenti, i cui principali sono: le ll. 27 settembre 2021, n. 134 e 26 novembre 2021, n. 206; i decreti delegati 10 ottobre 2022, n. 150, 10 ottobre 2022, n. 149; 31 ottobre 2024, n. 164. La riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio Superiore della Magistratura (cui peraltro la relazione più volte si riferisce) è, invece, avvenuta con l. 17 giugno 2022, n. 71 e relativi decreti attuativi del 28 marzo 2024, nn. 44 e 45.

⁸ Sul punto, il provvedimento più significativo è il d.lgs. 28 marzo 2024, n. 45.

⁹ Cruciale, per la ricostruzione della disciplina applicabile, è il combinato dell'art. 2 del già menzionato d.lgs. n. 45/2024 (rubricato *Incarichi esercitabili esclusivamente fuori ruolo*) con la circolare del CSM n. 13778 del 2014 e ss.mm. Nonostante i miglioramenti apportati dalla riforma, l'applicazione delle norme sugli incarichi fuori ruolo continua a destare notevoli perplessità. Sul punto, uno dei contributi più recenti è, infatti, solo del 6 dicembre di quest'anno, ed è ABENAVOLI, BASILICO, CARBONE, CHIARELLI, COSENTINO, MORELLO, *Incarichi fuori ruolo, troppe domande senza risposta*, disponibile sulla rubrica *Diario dal Consiglio* della sezione CSM del sito web di Area

mistione tra poteri, scoraggiando l'ubiquità tra esecutivo e giudiziario¹⁰ (non solo nella giurisdizione ordinaria)¹¹; la riforma del sistema di valutazione della professionalità dei magistrati, che ha disciplinato la formazione, pure molto criticata¹², del fascicolo personale¹³; la riforma della dirigenza, seguita dall'approvazione, da parte del CSM, del relativo *Testo unico*, adottato con delibera del 3 dicembre 2024¹⁴; l'implementazione del test psicoattitudinale per l'accesso alle carriere magistratali¹⁵ e, non da ultimo, il rafforzamento del ruolo della Scuola Superiore della Magistratura (oggi non troppo assistito da investimenti congruenti).

Ciascuno dal suo angolo visuale, ognuno dei visti interventi sembra avere migliorato la percezione "laica" della giustizia e segnali in questo senso provengono, oltre che dall'avvenuta e attesa riforma della giustizia tributaria¹⁶ (propiziata dal PNRR e, non senza critiche, anche oggetto di recente parziale *endorsement* della Corte costituzionale)¹⁷, anche dai dati sull'assunzione dei magistrati¹⁸,

Democratica per la Giustizia, all'indirizzo: <https://www.areadg.it/areacsm/diario/incarichi-fuori-ruolo-troppe-domande-senza-risposta>.

¹⁰ Sul punto, v., in particolare, FLICK, *Magistratura, incarichi extragiudiziari e politica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016. Per una ricostruzione a tutto campo sul tema, v., in senso piuttosto critico, S. CASSESE, *Il Governo dei Giudici*, Laterza, 2022. In argomento, v. anche ROMBOLI, *Magistratura e politica dalla finestra del CSM. I progetti di revisione costituzionale e la pratica di delegittimazione della magistratura*, in *Giustizia Insieme*, 11 giugno 2025, n. 11.

¹¹ Il tema, piuttosto noto nel dibattito, è stato affrontato con particolare attenzione per la situazione dei giudici amministrativi. Per tutti, v. BIONDI, *Gli incarichi extra-istituzionali dei magistrati amministrativi*, in CAMPANELLI (a cura di), *Indipendenza, imparzialità e responsabilità dei giudici speciali*, Pisa University Press, 2013, 31.

¹² Le principali critiche si appuntano sull'asserita pericolosità dell'espressione *gravi anomalie concernenti l'esito degli affari nelle successive fasi e nei gradi del procedimento e del giudizio* (v. art. 11, co. 2, lett. a) del d.lgs. n. 5 aprile 2006, n. 160), che indica uno dei parametri per valutare la capacità dei magistrati nei giudizi di valutazione. Nel prosieguo del decreto, questa stessa espressione è, poi, richiamata anche ai fini della valutazione delle attitudini del magistrato (v. art. 12-bis, co. 4, lett. b del d.lgs. n. 160/2006, sempre modificato ex art. 4 del d.lgs. n. 44/2022). Secondo le opinioni più critiche, la genericità dell'espressione potrebbe abilitare interpretazioni estensive e parametri rigidi, suscettibili di ritenere integrate le dette gravi anomalie anche in ipotesi nelle quali le divergenze tra la linea del magistrato valutato e le "dissenzienti" decisioni delle fasi successive siano da ritenersi fisiologiche o modeste. Anche in questo caso, la disciplina della riforma si integra delle determinazioni del CSM. Sul punto, v. Circolare del CSM del 13 novembre 2024, n. 21578.

¹³ Per un riscontro in dottrina, si v. DOLSO, *Gli interventi sul sistema giustizia: lo stato dell'arte*, in *Queste istituzioni*, fasc. 3, 2023, 7; CAMPANELLI, PANIZZA, *Alcune osservazioni a prima lettura sulla riforma dell'ordinamento giudiziario del 2022, tra novità e questioni ancora aperte*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1, 2023, 129. Più in generale, sul tema della responsabilità disciplinare dei magistrati, v., invece, APOSTOLI, *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati*, Giuffrè, 2009, 291.

¹⁴ Sulla dirigenza degli uffici giudiziari, v., per tutti, DAL CANTO, *La dirigenza degli uffici giudiziari: modelli, problemi e prospettive all'indomani della riforma Cartabia*, in *Quaderni di Organizzazione e Trasformazione Digitale della Giustizia*, n. 1, 2024; MITTONE, *La dirigenza degli uffici giudiziari*, in *Questione giustizia*, fasc. 2-3, 2013, 61.

¹⁵ Per completezza, si ritiene di qualche utilità rimarcare che anche questo aspetto, oggi almeno apparentemente in stato di superamento, è stato oggetto di accese critiche. Sul punto, oltre ai contributi dei magistrati (evocativo, al riguardo, è lo stralcio del post, pubblicato sul sito di Magistratura democratica, a tenore del quale: «La riforma che impone, per l'accesso in magistratura, una valutazione psicoattitudinale, ha suscitato reazioni unanimemente negative. Non solo da parte dei magistrati, additati come potenziali squilibrati, ma anche dagli accademici e dai professionisti che si occupano di psicologia» - sul punto, v. <https://www.magistraturademocratica.it/articolo/nm6683114047e5c9-12631338/>), v. SCIARRA, *Accesso alla Magistratura, test psico-attitudinali e formazione dopo il D.lgs. n. 44/2024*, Testo dell'intervento tenuto il 28 giugno 2024 presso Università Statale di Milano in occasione del Convegno organizzato dall'Associazione Nazionale Magistrati e il Dipartimento di Scienze Giuridiche 'Cesare Beccaria'. Il testo è disponibile all'indirizzo: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/5074503/25_09_Sciarra+UNIML_28_06_2024_sommario.pdf.

¹⁶ Per una disamina approfondita della riforma, v. C. Doria, *La giustizia tributaria tra cultura costituzionale e istanze europee: una riforma incompiuta?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, Speciale 1/2024, p. 331;

¹⁷ Così Corte costituzionale, sent. n. 204/2024. Per un commento alla decisione, v. ancora DORIA, *Corte costituzionale e giustizia tributaria: il lento percorso di avvicinamento del giudice tributario al giudice ordinario. Riflessioni a margine della sentenza costituzionale n. 204 del 2024*, in *Diritto pubblico europeo - rassegna online*, n. 1, 2025, 174.

¹⁸ Sul punto, cfr. p. 7 del *Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia che accompagna il documento Relazione sullo Stato di diritto*. Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Qui si legge: «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 50 magistrati ordinari».

dalla riduzione della durata dei procedimenti¹⁹, dai progressi nello smaltimento dell'arretrato dei tribunali²⁰ e, non ultima, dalla prosecuzione della digitalizzazione del processo²¹, che fa registrare persistenti criticità solo per il processo e le procure penali²².

Esauriti, però, questi aspetti – alcuni dei quali “figli” di una stagione politica e di una legislatura diverse – sono molti anche i segnali preoccupanti. Sul lato “laico” e non.

L'osservazione del rapporto che il potere esecutivo intrattiene oggi con il potere giudiziario non restituisce, infatti, impressioni positive e non è questione di opinioni che la postura istituzionale assunta dagli esponenti del Governo nei confronti del sistema giudiziario alimenti tensioni e scontri dai “toni ungheresi”²³. Tutto questo non è incoraggiante.

Come spesso accade, anche questa vicenda è solo in parte nuova. Più o meno ricorsivamente, è sostanzialmente una costante che il dibattito partitico agiti lo spettro delle “toghe rosse” sul proscenio della politica e che tensioni e polarizzazioni siano all'ordine del giorno, almeno a legislature alterne. Anche senza svolgere riferimenti espressi, il tema della magistratura suppostamente politicizzata è andato d'altronde vistosamente incancrenendosi almeno da trent'anni.

Se, tuttavia, lo scontro tra politica e giustizia è divenuto in qualche modo endemico al sistema italiano, i termini di normale frizione tra i due poteri sembrano oggi “esondare” le reciproche ostilità che, nel contesto dello Stato di diritto, garantiscono la separazione dei poteri²⁴. In particolare, questo sembra accadere perché mai come oggi si configura la possibilità di un'alterazione “genetica” degli equilibri costituzionali che, da quasi ottant'anni, configurano il rapporto tra i due attori ordinamentali. Il riferimento corre, ovviamente, alla legge di revisione costituzionale recentemente approvata in seconda votazione, recante *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare* e che occupa, da un estremo all'altro, le analisi di moltissimi giuristi²⁵.

Come si può capire, la sede di questo commento non si presta a ospitare una disamina delle questioni che si collegano alla riforma costituzionale. Per ogni riflessione sul punto, il dibattito dottrinale sulla materia è, d'altronde, già ricco e andrà ulteriormente arricchendosi nei mesi che ci separano dalla consultazione referendaria. Parlandosi di Stato di diritto e, specificamente, di indipendenza del giudiziario e separazione dei poteri, qualche spunto sembra, tuttavia, possibile anche qui.

In primo luogo, già il modo in cui la consultazione è da alcune parti presentata descrive il livello di torsione demagogica a cui la trattazione delle questioni è sottoposta: quella della “separazione delle carriere” (questo lo *slogan* di presentazione, non solo giornalistica, della legge di revisione) è infatti

¹⁹ Cfr. p. 8 del Capitolo italiano della Relazione.

²⁰ *Ibidem*, 9 ss.

²¹ Sui progressi in materia di digitalizzazione, v. *ibidem*, 8.

²² Tra le raccomandazioni rivolte all'Italia, c'è espressamente quella di completare la digitalizzazione, v. *ibidem*, 3, raccomandazioni, punto n. 1, e di nuovo 8.

²³ Si va dall'accusa di malfunzionamento dei centri per i migranti in Albania a quelle per la vicenda dei provvedimenti indirizzati alla cd. “famiglia del bosco”. Nel mezzo, in ordine sparso, accuse dirette a singoli magistrati, nominati per nome e cognome in ragione della loro attività istituzionale, il caso Apostolico, le tensioni sul caso Almasri (quando si verificò, il Governo accusò la magistratura di voler governare anziché applicare la legge), gli scontri con le posizioni espresse dall'Associazione italiana Magistrati rispetto alla cd. riforma sulla separazione delle carriere e molto altro.

²⁴ Banalmente, che i poteri si contrastino è sintomo di salute del sistema.

²⁵ Sul punto, si rinvia, per tutti, a AZZARITI, *La separazione delle carriere dei magistrati*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2023, 7; CIARALLI, MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2024.

una dizione fuorviante, poiché il vero *cuore* della riforma è la disciplina costituzionale dell'autogoverno della Magistratura, racchiusa dal Titolo IV della Parte II della Cost.

L'organizzazione dell'autogoverno della Magistratura, che è funzione della sua stessa indipendenza, incide inevitabilmente sull'identità di questo caposaldo dello Stato di diritto ed è indiscutibile che il solo fatto di maneggiare un elemento del genere imponga la massima cautela nel dibattito pubblico.

Allo stato attuale, questa accortezza sembra mancare²⁶ e carente sembra anche la consapevolezza che l'intervento proposto non abbia il carattere "cosmetico" di una modifica mirata, perché la conferma della riforma cambierebbe la fisionomia di un organo costituzionale, influenzando, conseguentemente, sugli equilibri della forma di governo: una scala decisamente *macro*.

Ragionandosi di connotati dello Stato di diritto c'è, però, un altro aspetto che merita di essere evidenziato: riguarda, in particolare, il merito di alcune scelte della riforma, qui ovviamente affrontate da un angolo visuale squisitamente tecnico-giuridico. In una stagione nella quale la relazione sullo Stato di diritto della Commissione europea fotografa e "benedice" l'avvicinamento di diverse legislazioni nazionali a quello che, di fatto, è il modello dell'autogoverno giudiziario italiano²⁷, il nostro ordinamento ha messo quel modello parzialmente in discussione, un po' come se si sia ritenuto che la "ricetta italiana" per la separazione dei poteri abbia dato nel tempo "troppa prova di sé".

Beninteso, con questa frase non si intende avallare le ricostruzioni "controriformiste" che affermano che la revisione costituzionale realizzerebbe la base giuridica per la futura sostanziale sottoposizione del giudiziario all'esecutivo (allo stato, può essere vero che gli elementi testuali per desumere che la riforma percorrerà questa direzione non siano granitici)²⁸, ma il senso di una retromarcia italiana dal sentiero indicato dall'Europa si evince eccome. Per usare una metafora, si potrebbe anzi dire che la revisione intenda confezionare un "limitatore" alla forza e alla capacità di autodeterminazione dell'autogoverno giudiziario, non solo dividendolo, ma anche "sdemocratizzandolo"²⁹.

Più esplicitamente, mentre in altri contesti si guarda (consapevolmente o inconsapevolmente) a soluzioni già stabilizzate in Italia, proprio l'Italia insinua l'idea che l'ampiezza dell'autogoverno di una Magistratura rappresentata in un unico plesso e organizzata con metodo democratico ridondi, per eccesso, sull'equilibrio tra i poteri dello Stato e debba perciò essere "mutilata".

Di qui il sostanziale "commissariamento" dell'autodeterminazione democratica dei magistrati (che sarà obliata dal sorteggio) e un esito complessivo che, se non è opposto allo Stato di diritto, sicura-

²⁶ In occasione della festa del suo partito, la Presidente del Consiglio ha invitato gli elettori a sostenere la campagna referendaria per evitare che si verifichino nuovi casi di possibili errori giudiziari come forse accaduto con il delitto di Garlasco. Testualmente: «Non ci sarà più una vergogna come il caso Garlasco».

²⁷ In Polonia, la legge adottata per ovviare alla scarsa indipendenza del Consiglio nazionale della Magistratura affranca il giudiziario dall'esecutivo. In Estonia, la riforma del Consiglio giudiziario per l'amministrazione dei tribunali lavora per una proposta che trasferisca poteri dal Ministero della Giustizia al Consiglio stesso, che diventerebbe un organo permanente. In Svezia, il Governo ha presentato alcune proposte finalizzate a rafforzare l'indipendenza della magistratura in punto di nomine dei giudici e procedure disciplinari. Sul punto, v. p. 12 della Relazione.

²⁸ Quelli testuali no, ma quelli politici sembra invero ci siano. Basti pensare all'*endorsement* del Ministro Nordio sulle rivelazioni del progetto P2 e di Licio Gelli sulla riforma della Magistratura o, per essere meno allarmisti, al fatto che lo stesso Ministro ha dichiarato di volere che il pubblico ministero agisca secondo il modello del *public prosecutor* americano, sottoposto all'esecutivo. Per un riscontro sul punto, cfr. <https://www.ilmagnum.it/giustizia/2024/12/03/news/-nordio-si-e-tradito-vuole-il-pm-sotto-la-politica-dice-musolino-magistratura-democratica--7208133/>.

²⁹ In termini più appropriati, non solo dividendone la rappresentanza (che sarebbe ripartita tra i due Consigli superiori della Magistratura), ma anche elidendone la rappresentatività (che per le quote togate sarebbe non elettiva).

mente non gli è congruente. La forza della Magistratura deriva, d'altronde, dalla sua indipendenza e l'esistenza di contrasti tra la giustizia e gli altri poteri (che è una delle leve che hanno propiziato la riforma) è segno di buon funzionamento del sistema, non un guasto da riparare.

In aggiunta, la soluzione dell'individuazione dei membri dei Consigli per sorteggio, oltre a non essere consonante con il principio democratico e la partecipazione (entrambi tratti genetici, se non principi supremi, della Costituzione), costituisce un'indicazione senza precedenti.

Allo stato, non si danno prototipi di *Councils for the Judiciary* formati "dal caso" e questa opzione è così atipica da sfuggire persino alle previsioni che il Consiglio d'Europa ha ideato negli anni per guidare i suoi Stati aderenti nel disciplinare gli organi di autogoverno della Magistratura³⁰.

Se il caso avrà la capacità di lenire, meglio dell'elezione democratica, possibili (ma anche non possibili) nuove storture nell'autogoverno della Magistratura (il riferimento corre agli scandali relativi alle correnti), è questione alla quale potremo forse rispondere solo quando le urne avranno confermato la riforma costituzionale. Per ora, l'unico dato che è possibile cogliere del passaggio storico cui assistiamo è che si è pensato di ovviare alle degenerazioni di un sistema democraticamente imperfetto (quello elettivo), elidendolo. Elidendone, cioè, proprio il carattere democratico.

Questa, sicuramente, non è una buona notizia per lo Stato di diritto.

3. Lotta alla corruzione

La corruzione, si legge nella relazione, mina alla fiducia nelle istituzioni pubbliche, danneggia l'erogazione dei servizi pubblici e crea un senso di ingiustizia e sfiducia³¹.

L'esordio che la Commissione dedica al tema è della massima importanza e non potrebbe essere diversamente per un'organizzazione che, come l'Unione, promuove i valori dello Stato di diritto anche e soprattutto attraverso l'economia. Da questo punto di vista, la "scoperta" dei riflessi antidemocratici di un mercato meno solido, e quindi più permeabile alla corruzione, è un aspetto attraverso il quale la riflessione giuridica sullo Stato di diritto va sicuramente arricchendosi.

Anche, però, da questo punto di vista, l'Italia non brilla. Cittadini, addetti ai lavori e dirigenti aziendali concordano, ad esempio, nel percepire un elevato livello di corruzione nelle commesse pubbliche³² e anche le misurazioni internazionali sul punto sono tutt'altro che gratificanti³³.

L'aumento della percezione della corruzione non si accompagna all'aumento delle condanne per i reati sulla materia³⁴, mentre il registro dei titolari effettivi, la speciale sezione del registro delle im-

³⁰ Il parere n. 10 del 2007 del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCEJ), occupandosi della composizione degli organi di autogoverno della Magistratura, suggerisce che gli stessi siano composti da membri *elettivi* (III, parr. 17 e 18).

³¹ Cfr. p. 16 della Relazione.

³² L'indagine speciale *Eurobarometro 2025* sulla corruzione mostra che l'82% degli intervistati ritiene che la corruzione sia diffusa nel Paese (il campione è l'Italia). E ciò a fronte di una media europea del 69%. Ora, per quanto la statistica possa essere influenzata da un certo costume italiano in punto di disfattismo, è evidente che la fiducia dei cittadini è ai minimi storici: un dato che sembra difficile non mettere in correlazione alla crescita dell'astensionismo.

³³ Secondo l'indice sulla percezione della corruzione stilato da *Transparency International*, il punteggio dell'Italia è solo di 54/100. Il risultato è modesto. L'Italia è, poi, solo diciannovesima nella classifica dei Paesi europei che misura la consistenza della salute anti-corruzione e ricopre solo il cinquantaduesimo posto al livello mondiale.

³⁴ Cfr. p. 11 del Capitolo italiano della Relazione. Per completezza, va ravvisato che parte della diminuzione può essere causata da un arretrato nella raccolta dei dati, come evidenziato dalla nota n. 69. Ad ogni modo, l'aumento della percezione della corruzione non assistito dall'aumento delle condanne per reati di corruzione è doppiamente una cattiva notizia. La è una volta per lo Stato di diritto, un'altra volta per la fiducia nella giustizia. A questo riguardo c'è, anzi, da augurarsi che la diminuzione dei risultati nella lotta alla

prese per la trasparenza aziendale e la prevenzione del riciclaggio richiesta dall'Europa, è ancora sospeso: condizione che fa dell'Italia l'unico Paese europeo a non averlo reso operativo³⁵.

Nonostante l'azione meritoria dell'Autorità nazionale anticorruzione, realtà che negli anni ha consistentemente operato nel segno del cambiamento, la situazione dell'Italia nel contrasto alla corruzione non è, dunque, delle più rosee. Poiché, però, le “disgrazie” non vengono mai sole, le difficoltà dell'oggi vanno sfortunatamente alleandosi con le passate, mai risolte: carenze sistemiche che rendono il nostro un Paese di eterne questioni, ritorni e, soprattutto, inerzie.

Cominciando dalle prime (le difficoltà dell'oggi), non di poco interesse è il fatto che una delle più discusse novità dell'attuale legislatura sia stata l'abolizione dell'abuso d'ufficio, una delle figure di reato con cui il potere puniva il potere³⁶. La fattispecie incriminatrice aveva, si sa, carattere residuale e molte sono state le richieste che hanno accompagnato la sua eliminazione. Ancora una volta, la scelta legislativa non è, però, immune da sospetti. Lo è sia perché la narrazione pubblica dell'opportunità di disporre l'intervento è stata spesso ricostruita in modo tecnicamente inappropriato³⁷, sia perché la scelta di eliminare il reato si pone in aperto contrasto con le indicazioni di livello internazionale, proprio come visto per altre questioni nel paragrafo precedente³⁸.

Insomma, mentre gli sforzi corali dell'integrazione europea indicano una direzione, la prossemica dell'Italia è quella opposta e sovranista del *trend* globale, che suscita svariate preoccupazioni.

Ora, la mancata aderenza alle indicazioni internazionali non è necessariamente un dogma di arretratezza. In più di un caso, il dibattito sulla traiettoria “controtendente” dell'Italia ha, anzi, prospettato che alcune indicazioni internazionali potrebbero non adeguatamente attagliarsi alle peculiarità della situazione italiana³⁹ e che il disallineamento internazionale dell'Italia potrebbe non essere sempre patologico. Anche però a voler essere ottimisti, i dubbi da fugare restano molti.

Pur spendendo l'argomento della mancata declaratoria di incostituzionalità (l'eliminazione dell'abuso d'ufficio è finita all'attenzione della Corte)⁴⁰, deve infatti rilevarsi che la decisione del Giudice

corruzione non sia canalizzata nel risentimento per la giustizia che emerge dalla campagna elettorale per il sì del futuro referendum costituzionale. Se ciò davvero accadesse, si tratterebbe, peraltro di una beffa, visto che, nel settore dell'anticorruzione, che è quasi sempre terreno del giudice amministrativo, gli unici dati positivi sulla percezione dei cittadini sono proprio quelli che riguardano la loro fiducia nel giudice speciale.

³⁵ Per maggiori informazioni, si rinvia a <https://www.transparency.it/informati/news/anticiclaggio-italia-sospensione-registro-titolari-effettivi>. Altri aggiornamenti sono disponibili sul sito: <https://www.anticiclaggiocompliance.it/in-italia-il-registro-dei-titolari-effettivi-e-sospeso/> (ultime consultazioni d.d. 23 dicembre 2025).

³⁶ L'abrogazione è avvenuta con l. n. 114 del 2024 (*Modifiche al Codice penale, al Codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare*).

³⁷ Questo è vero soprattutto per i numeri. La giustificazione per la quale si è sostenuta l'abolizione dell'abuso d'ufficio è stato l'esiguo numero di condanne, a fronte dei procedimenti iniziati. Premesso che il numero di condanne è stato spesso ridimensionato nella sua effettiva portata (che era di qualche migliaio, una soglia forse non irrisoria per una figura di reato residuale), il numero dei procedimenti conclusi con l'archiviazione è stato presentato come numero di assoluzioni a seguito di incriminazione, ingenerando la convinzione che il reato fosse inutilmente presente nell'ordinamento. Al contrario, i procedimenti oggetto di rinvio a giudizio, hanno visto prevalere le condanne.

³⁸ Sul punto, v. la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e il traffico di influenze illecite, che figura nella Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione. L'articolo 19 della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione recita, in particolare: “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 sé o per un'altra persona o entità”. Nella proposta di direttiva anticorruzione, la Commissione ha proposto di criminalizzare tali reati a livello dell'Unione [v. COM (2023) 234 final del 3 maggio 2023].

³⁹ Qualcosa del genere è accaduto con le sentenze della Corte EDU in materia di ergastolo ostativo o, ancora, con i contrasti tra ordinamenti generatisi nell'ambito della cd. Saga Taricco.

⁴⁰ Così Corte costituzionale, sent. n. 95/2025.

delle Leggi si è, sì, astenuta dall'annullare l'abrogazione indubbiata, ma ha anche affermato di non poter intervenire solo per non invadere la discrezionalità del legislatore. In aggiunta, evidenziando la formazione di un "indubbio vuoto di tutela" nell'ordinamento penale (una lacuna che non esclude l'esperibilità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione)⁴¹, la Corte costituzionale ha salvato l'abrogazione, ma l'ha allo stesso tempo considerata con diffidenza.

Passandosi, infine, dalla prospettiva dello *ius conditum* a quella *de iure condendo*, la situazione non sembra migliorare. Ponendo mente all'agenda di maggioranza, alcuni commentatori evidenziano, ad esempio, che un altro nodo problematico in punto di Stato di diritto potrebbe essere l'appena approvata riforma della Corte dei conti⁴². Anche questo elemento occupa la relazione⁴³.

Molto criticato dallo stesso giudice contabile, nelle intenzioni del legislatore la riforma eliminerebbe la cd. paura della firma dei pubblici funzionari⁴⁴, ma, a giudicare dalle reazioni, la vera paura che si agita intorno al tema sembra più quella dei detrattori della riforma che non quella che perderebbero gli amministratori. Secondo molti, se la riforma determinerà conseguenze cruciali, realizzando il "secondo tempo" di un disegno di rafforzamento del potere e dell'impunità locali, che è iniziato con l'abolizione dell'abuso d'ufficio e che si collega su più ampia scala anche alla riforma del Titolo IV⁴⁵. Giusto per dare qualche cenno, la riforma prevedrebbe sia interventi sulla responsabilità erariale (tra questi: la fissazione di un tetto massimo alle condanne per danno erariale, l'indebolimento delle sanzioni accessorie, la riduzione dei termini prescrizionali dei crediti, l'introduzione della presunzione di buona fede per i politici, che risponderebbero solo per dolo, e la riorganizzazione delle Procure)⁴⁶, sia sulla funzione di controllo (in particolare escludendo la perseguibilità per responsabilità erariale di un atto che abbia superato il vaglio preventivo di legittimità)⁴⁷.

Indubbiamente, un corredo di modifiche di questo tenore sarebbe sicuramente impattante. Perciò, indipendentemente da come la si possa pensare, non è sbagliato dire che, nel suo declinarsi futuro, la riforma potrebbe sia generare una profonda novella, sia dare luogo a una vera rivoluzione.

Venendo, invece, alle carenze sistemiche (cioè le seconde), molto sarebbe possibile notare. Poiché, però, tanti argomenti sono già stati oggetto di profonde analisi, il seguito del paragrafo sarà breve.

⁴¹ *Ibidem*, spec. punto n. 9 del *Considerato in diritto*.

⁴² In argomento, v., per tutti, POLITO, *La Riforma della Corte dei conti. Si smantellano le funzioni per valorizzare l'esimente relativa alla responsabilità erariale a danno dei cittadini*, in *Giustizia Insieme*, 07 aprile 2025. La proposta di legge alla quale ci si riferisce è, in questo momento, pendente alla Camera (A.C. 1621). Recentemente, la riforma della Corte dei conti è stata approvata in Senato.

⁴³ Cfr. p. 12 ss. del Capitolo italiano.

⁴⁴ Le argomentazioni che suffragano la pervasività della paura della firma trovano buona sintesi in MASI, *La "paura della firma" blocca l'azione amministrativa*, in *Il Dubbio*, 10 febbraio 2023.

⁴⁵ Per un commento critico sull'intera riforma, v. RIVISECCHI, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 4, 2024, 5.

⁴⁶ Succintamente, con riguardo al tetto massimo per le condanne in favore dell'erario, si prevedrebbe che il risarcimento non potrà superare il 30% del danno accertato e che lo stesso non potrà eccedere il doppio della retribuzione annua del responsabile. Per l'indebolimento delle sanzioni accessorie in caso di condanna, è previsto che qualora il condannato provveda al pagamento degli importi indicati nella sentenza definitiva, non si producono conseguenze disciplinari o sanzioni accessorie, ivi compresa l'incompatibilità per la partecipazione a concorsi pubblici. Avendo, invece, riguardo alla riduzione dei termini prescrizionali e al cd. scudo erariale per i politici, si prevede, rispettivamente, che il diritto al risarcimento del danno erariale si estingue in cinque anni e che la buona fede dei titolari degli organi *politici* si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, visti o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali interni o esterni di contrario avviso. La riorganizzazione delle procure è, infine, prevista dall'emendamento 2.07.

⁴⁷ Sul punto, si stabilisce che qualora un atto della PA superi il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, non sia più possibile sottoporre a responsabilità erariale gli amministratori che lo abbiano adottato.

Cominciando dal profilo più doloroso, le difficoltà per lo Stato di diritto avvertite nel contrasto alla corruzione sono oggi sicuramente acuite dall'assenza di forme di finanziamento pubblico alla politica⁴⁸, che, combinata alla mancanza di una disciplina organica per regolare le donazioni private ai partiti⁴⁹, espongono le istituzioni a un rischio di "cattura" insostenibile per uno Stato di diritto.

Proseguendo, l'inerzia del legislatore per l'approvazione di una disciplina in materia di *lobbying* rende l'Italia uno dei pochi Paesi europei a non essersi ancora dotato di un registro dei gruppi di interesse e ciò accade nonostante le eloquenti indicazioni europee, anche della relazione 2024⁵⁰.

Infierendo, a oltre trent'anni di distanza dal suo primo porsi, la questione della mancanza di una legge che disciplini organicamente il conflitto di interessi⁵¹ continua a tenere banco⁵².

Ad una valutazione complessiva, dati come questi farebbero dire che se l'Italia andasse a scuola di Stato di diritto, anche nella materia della lotta alla corruzione riporterebbe una pagella insufficiente. Interrogando, però, le prospettive future, le considerazioni critiche che si possono trarre sono anche più complesse. Negli anni, le ondate di populismo cui è ciclicamente esposta la politica hanno sacrificato la latitudine di molti dibattiti e se, in tempi molto recenti, la campagna per la riduzione del numero dei parlamentari ha contrabbandato un taglio della rappresentanza per una diminuzione dei costi⁵³, non molto prima, la delusione dei cittadini per la politica l'aveva addirittura costretta a sabotarsi, decimando i contributi pubblici ai partiti, ma soprattutto la loro stessa capacità di nascere dal basso, senza finanziatori⁵⁴. A causa di questi eventi la politica è oggi un'attività non per tutti⁵⁵.

Nel bene o nel male, che questo sia stato un esito democratico nel governo della Repubblica è sfortunatamente un fatto indubbio (e che bisogna forse accettare). Se queste scelte democratiche non compromettano anche la solidità dello Stato di diritto è, tuttavia, molto incerto.

⁴⁸ In argomento, v. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, 63; BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici: profili costituzionali*, Giuffrè, 2012; SAITTA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

⁴⁹ Sul tema, si rinvia, per tutti a CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, Franco Angeli, 2022; TARLI BARBIERI, *Il finanziamento privato ai partiti nel decreto-legge n. 149 del 2013: limiti e garanzie di trasparenza*, in ID., BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Editoriale scientifica, 2013.

⁵⁰ Cfr. p. 14 del Capitolo italiano della relazione. La proposta di legge sul *lobbying* è l'A.C. 2336.

⁵¹ Cfr. p. 12 e ss. del Capitolo italiano della Relazione.

⁵² Sul punto, v. per tutti B.G. MATTARELLA, *Il conflitto di interessi dei pubblici funzionari*, in PALAZZO (a cura di), *Corruzione pubblica: repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze University Press, 2011;.

⁵³ Ci si riferisce alla l. cost. n. 1/2020. Per un commento sul punto, v. G.L. CONTI, *Temeraria l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, 2020; CALAMO SPECCHIA, *Il "taglio" dei parlamentari e il fine della "quality over quantity": tanto rumore per nulla?*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, fasc. n. 1, 2020, 1; TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3, 2020, 1.

⁵⁴ Ci si riferisce all'abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti, disposta con decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 13. Per un contributo sul tema, v. per tutti BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d.l. 149 del 2013*, in *Studium Iuris*, fasc. 11, 2014, 1284; PASQUINO, *Ripensare il finanziamento della politica*, in *Il Mulino*, n. 1, 2020, 45.

⁵⁵ La capacità di influire sulle elezioni attraverso costose campagne pubblicitarie o sofisticati strumenti di condizionamento dell'opinione pubblica è stata mostrata sia dai casi di Cambridge Analytica che da quanto avvenuto in occasione della Brexit. Sul punto, si rinvia a BERTOLDI, *La profilazione degli utenti a scopo politico-elettorale e la tenuta del sistema democratico*, in corso di pubblicazione in *Federalismi.it*, Osservatorio sul diritto elettorale.

L'aumento del rischio di corruzione pone, ad esempio, prezzi davvero altissimi allo Stato di diritto e intervenire sul punto è una decisione obbligata, specie perché la geopolitica rivela la crescente esistenza di pressioni anche sulle elezioni, realizzate proprio attraverso il denaro⁵⁶.

Eccettuato qualche intervento dell'ANAC (si pensi a quanto fatto per *whistleblowing*, *pantouflage* e *revolving doors*)⁵⁷, molto poco della strategia anticorruzione italiana sembra, poi, affrontare i problemi attuali, mentre la risposta legislativa attesa ormai da anni per temi *cult* è purtroppo ancora un nulla di fatto sulla tabella di marcia del Paese⁵⁸. L'inadempimento è molto consistente.

Dicendo questo, nessuno sottovaluta le difficoltà del fronteggiare i temi cruciali. Tornando invece alle novità: non è possibile ignorare che anche la più efficiente delle riforme abbia attraversato un "purgatorio" di rilievi critici prima del suo definitivo varo e che forse anche quelle in cantiere conosceranno un destino felice. Oggi che, però, non abbiamo tutte le risposte (le riforme proposte potrebbero anche "risparmiare" lo Stato di diritto), le domande già possibili non sono promettenti.

L'affollarsi di interventi chiave in settori cruciali dell'organizzazione istituzionale rivela una regia unitaria protesa al cambiamento, ma poiché quest'opera lambisce curiosamente tutti i contropoteri (o, come spesso si dice, i contrappesi) del sistema, è difficile non farsi l'idea che l'Italia intenda rinnovare i connotati del suo Stato di diritto prescindendo dalle indicazioni della Commissione europea. Il rafforzamento delle garanzie di controllo del potere richiederebbe, d'altronde, che l'Italia si doti della parte di arsenale che, dolosamente o colposamente, le manca (norme su conflitto di interessi, finanziamento della politica, gruppi di interesse, ecc.), ma gli sforzi della stagione in corso sono sicuramente più attenti ad alleggerire le garanzie esistenti che non a "piombare" le falle del sistema. Anche questa non è certamente una buona notizia per lo Stato di diritto.

4. Libertà dei media

Quasi in una sorta di *climax* ascendente, il terzo blocco di argomenti prosegue la scia degli altri. Nel passare da un contropotere all'altro, le criticità registrate dalla Commissione sono infatti molteplici anche considerando il contrappeso forse più importante: la libertà dei media.

Lo sono al punto che la consapevolezza dell'importanza del tema ha recentemente indotto le istituzioni europee a dotarsi di misure senza precedenti⁵⁹.

Allo scopo di promuovere il pluralismo nell'informazione, l'Unione ha dapprima adottato un regolamento per favorire la libertà dei media e sulla stessa scia ha poi sia stimolato il rafforzamento delle

⁵⁶ Giusto per restare a un esempio recente, si pensi a quanto accaduto in Romania. Sul punto, v. RAGONE, *Preliminary Observations on the Romanian Constitutional Court's Annulment of the First Round of Presidential Elections in 2024*, in corso di pubblicazione su *Federalismi.it*, Osservatorio sul diritto elettorale; SASSI, STERPA, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2025, 162.

⁵⁷ Cfr. p. 12 ss. del Capitolo italiano della Relazione.

⁵⁸ Ad essere oggettivi, anche quello che è, poi, sbilanciato sull'extraparlamentare. La normativa dei settori che pure hanno conosciuto degli interventi è, infatti, perlopiù contenuta in fonti non primarie o, addirittura, al di fuori delle fonti, con tutto ciò che questo comporta per i cedimenti delle garanzie ordinamentali. Sul punto, si consenta di richiamare DESANTIS, *Le linee guida nel "sistema" delle fonti del diritto*, Editoriale scientifica, 2023.

⁵⁹ Ci si riferisce all'EMFA, ossia allo *European Media Freedom Act* (in italiano *Normativa europea sulla libertà di informazione*, Regolamento UE 2024/2065) riguardante la garanzia per la libertà e la pluralità dell'informazione.

autorità nazionali di regolazione dei media⁶⁰, sia emanato una direttiva per contrastare il fenomeno delle cc.dd. SLAPP, ossia le molestie intimidatorie sui giornalisti⁶¹.

La particolare sensibilità su questo tema è andata parecchio crescendo nel corso degli anni e pare avallare le preoccupazioni che il *Media Pluralism Monitor* ha paventato rispetto al deterioramento della qualità dell'informazione in Europa, che è per molti aspetti il “carburante” con cui il sistema bilancia le fughe in avanti del potere e che assicura la cornice delle forme dello Stato di diritto⁶².

Venendo, però, all'Italia, la situazione non è incoraggiante. Anche oggi che l'evoluzione tecnologica e la liberalizzazione del mercato hanno archiviato l'epocale imbarazzo della conservazione del duopolio televisivo di fatto (un sistema che, a colpi di sanatorie *ad personam*, consegnava mezza offerta dell'informazione a uno dei principali *player* del sistema politico allora bipolare)⁶³, permangono diverse criticità in materia di occupazioni politiche della televisione pubblica⁶⁴.

La stagione in corso sembrerebbe pienamente confermarlo, non solo perché la “mano” del Governo sulla *governance* della RAI è oggi argomento di tutti i giorni, ma anche perché le manovre per modificarla sono proprio state presentate come la rivincita dell'attuale maggioranza all'asserita colonizzazione dell'emittente, compiuta *ex adverso* fino alla scorsa legislatura⁶⁵.

Se, tuttavia, già questo è granché patologico, i problemi evidenziati non sono neanche gli unici. Anche con riguardo ai media più tradizionali, i giornali, le impressioni ricavabili non sono buone.

Sul punto si ha, anzi, l'impressione di attraversare una nuova erosione del pluralismo nell'informazione, come se il “morbo” italiano che colpì l'offerta televisiva abbia oggi investito anche la carta stampata. Gli studi sulle concentrazioni proprietarie delle testate giornalistiche rivelano, in effetti, l'esistenza di pochi gruppi proprietari⁶⁶, spesso raccolti sotto forma di *holding*, e il quadro di generale spartizione oligopolistica cui assistiamo è, vieppiù, aggravato dall'obsolescenza della legislazione

⁶⁰ In materia, Il Comitato europeo per i servizi mediatici, di recente istituzione, un organo consultivo indipendente composto da rappresentanti delle autorità nazionali di regolamentazione dei media, svolgerà un ruolo centrale nel monitoraggio, nel coordinamento e nel sostegno delle politiche dei media negli Stati membri dell'UE. Il Comitato sosterrà gli Stati membri dell'UE in diversi modi, ad esempio fornendo consulenza di esperti, condivisione delle migliori pratiche, sviluppo di capacità o risposta alle crisi. Il comitato elaborerà inoltre pareri sulle misure normative che incidono sul funzionamento dei fornitori di servizi di media nel mercato interno, quali le decisioni in materia di licenze, e sulle valutazioni delle concentrazioni nel mercato dei media con una dimensione di mercato interno.

⁶¹ Sul punto, coerentemente con la raccomandazione 2022/758 del 27 aprile 2022, la Commissione europea ha emanato la direttiva la Direttiva (UE) 2024/1069, per contrastare le SLAPP, *Strategic Lawsuits Against Public Participation*.

⁶² Centre for Media Pluralism and Media Freedom, *Media Pluralism Monitor. Mapping risks for media pluralism and the safety of journalists across Europe*, disponibile all'indirizzo: <https://cmpf.eu.eu/projects-cmpf/media-pluralism-monitor/> (ultima consultazione d.d. 24/12/2025).

⁶³ Sul punto, v. per tutti PACE, *Stampa Giornalismo Radiotelevisione. Problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Cedam, 1983; CARETTI, *Informazione: l'anomalia italiana*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 1, 2003, 168; AZZARITI, *La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva (rassegna critica)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 3037.

⁶⁴ In tema, TUOZZO, *Pluralismo e Servizio pubblico audiovisivo nell'era digitale: sfide e prospettive per la libertà di informazione*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, fasc. 2, 2025, 13.

⁶⁵ Nell'eterno tiro alla fune tra l'intensificazione della presenza politica per il governo dell'emittente pubblica, che è funzionale a garantire il pluralismo dell'offerta radiotelevisiva e gli eccessi sul lato opposto, che espongono al rischio che la maggioranza del momento possa propiziare grandi *repulisti* di persone sgradite, la ricerca di equilibri per la disciplina della RAI è sempre stata un *rebus*. *Mutatis mutandis*, problemi simili si sono, oggi, posti anche con riferimento alla composizione degli organi di governo delle autorità indipendenti, la cui politicità dei vertici sta facendo vacillare l'opinione pubblica rispetto alla possibilità di conservarne l'attuale organizzazione.

⁶⁶ Recentemente, ha destato preoccupazioni la notizia della possibile cessione del Gruppo Gedi, che altererebbe ulteriormente gli equilibri del mercato. Per una ricostruzione, si rinvia alle schede del sito *Osservatorio sui diritti*, racchiuse nel dossier *I padroni della notizia. Viaggio nelle proprietà dei quotidiani italiani*, disponibile all'indirizzo: <https://www.osservatoriodiritti.it/wp-content/uploads/2017/05/CNMS-dossier-quotidiani.pdf>. Sul punto, v. anche PERINI, *Giornalismo allo stato impuro. La mappa dell'editoria italiana*, in *Informazione Senza Filtro*, all'indirizzo: <https://www.informazioneenzafiltro.it/editoria-italiana-impuro-giornalismo> (ultima consultazione d.d. 24/12/2025).

in materia di digitalizzazione dell'informazione; dalla circostanza che le aggregazioni possiedono anche televisioni e radio; dal fatto che esista una sproporzione regolatoria tra vecchi e nuovi mezzi di informazione (perché troppo oberati sono i primi e troppo poco i secondi).

Esaurita, poi, l'osservazione dei suoi tratti di fondo, la situazione italiana in fatto di libertà dei media mostra crepe anche su vicende di attualità. Il clima che si respira, da quasi tre anni, pensando al rapporto tra stampa e potere non è infatti degno di una democrazia in salute e quanto appena detto non è solo confermato dalla pessima statistica delle conferenze stampa della Presidente del Consiglio dei ministri e del Governo⁶⁷ (ce n'è una ogni quasi trecento giorni), ma anche dall'esplicita ostilità con cui la maggioranza respinge, delegittima, attacca e querela alcuni giornali e giornalisti⁶⁸. La tendenza è preoccupante, e ovviamente non è solo politica. Molto di recente, la cd. riforma Nordio prima e l'approvazione dell'emendamento Costa poi (sia l'una che l'altro sono citati nella relazione)⁶⁹ hanno rispettivamente limitato e inasprito la disciplina della pubblicazione di informazioni giudiziarie. Se l'approvazione di questo *tandem* di interventi fosse opportuna o no, è valutazione che si lascia ovviamente ai lettori, ma l'interesse di una decisione politica che oggettivamente "rivede" il bilanciamento tra riservatezza del singolo e interesse pubblico alla completezza dell'informazione è senz'altro un aspetto su cui l'attenzione degli studiosi del diritto pubblico deve richiamarsi. Similmente, anche a voler tralasciare le pressioni che la maggioranza opera "*intuitu personae*" su noti rappresentanti del giornalismo di inchiesta, le azioni intimidatorie nei confronti dell'informazione sono in crescita⁷⁰, mentre l'unico coinvolgimento che la politica ha recentemente espresso sulla libertà di stampa è provenuto dalla spinosa vicenda Paragon⁷¹, che, in primo luogo, ne rivela possibili responsabilità; in secondo luogo, rafforza l'inquietudine che già era ricavabile osservando il quadro di insieme. Sul punto, si attendono ulteriori sviluppi.

Una volta di più, il quadro non è, dunque, dei migliori. Mentre l'Europa innova la disciplina sui media⁷², caldeggia tutele per le querele temerarie alla stampa⁷³, stringe sul contrasto alla disinformazione (attuata anche attraverso l'AI)⁷⁴ e rafforza le autorità di controllo, l'Italia segue una via diversa. Anche la riforma della diffamazione, che pende in Parlamento e che insiste su uno dei profili del disallineamento italiano da molte realtà, non è, ad esempio, orientata a facilitare l'attività del giornalista⁷⁵. Pur sostituendo la pena detentiva con quella pecuniaria, la proposta appronta, infatti, nuovi

⁶⁷ Sul punto, v. CANEPA, *Meloni risponde sempre meno ai giornalisti*, in *Pagella Politica*, 26 settembre.

⁶⁸ Sul respingimento, nota è la posizione del Governo rispetto alla partecipazione a programmi televisivi critici della maggioranza. Per ciò che attiene alla delegittimazione, anche senza voler indugiare sulle pressioni operate dai gruppi di maggioranza su note trasmissioni di inchiesta, attacchi diretti sono stati indirizzati a giornalisti, vignettisti, attori, scrittori, conduttori televisivi, accademici, testate. Numerose sono state, poi, le querele, che raggiungono dimensioni record.

⁶⁹ Cfr. p. 18 del Capitolo italiano della Relazione.

⁷⁰ L'Italia è regredita nel *World Press Freedom Index* dell'anno. Sul punto, si v. il contributo dell'Ordine dei Giornalisti, *Reporteurs Sans Frontières, l'Italia scivola ancora più in basso sulla libertà di stampa*, del 2 maggio 2025, <https://www.odg.it/reporters-sans-frontieres-italia-scivola-ancora-piu-in-basso-sulla-liberta-di-stampa/61701>.

⁷¹ Cfr. p. 20 del Capitolo italiano della Relazione.

⁷² L'abbiamo già visto, cfr. note nn. 59 e 61.

⁷³ Cfr. nota n. 61.

⁷⁴ In tema, v. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 3, 2023, 543.

⁷⁵ Sul punto, v. A.S. n. 466.

affondi contro la categoria, come la sanzione accessoria dell'interdizione dalla professione giornalistica e la rettifica automatica del contenuto. Quasi norme da diritto penale d'autore.

Concludendo, che l'Italia non debba necessariamente adottare ogni soluzione prospettata dalla regia sovranazionale è, lo si ripete, una condizione possibile. In assenza di obblighi, la discrezionalità che residua alla politica può naturalmente segnare un passo diverso da quello indicato in Europa e, tornando a quanto detto prima, anche la riduzione del potenziale democratico del Paese che sembra poter avvenire comprimendo le garanzie della stampa è, paradossalmente, un esito democratico.

Se la diversa "linea" dell'Italia dia luogo a scelte che "surriscaldano" le garanzie dello Stato di diritto senza minacciarle⁷⁶, o, invece, alla spoliazione (o all'indebolimento) di anticorpi che consentono il controllo del potere in linea con le aspirazioni del costituzionalismo è, però, una questione alla quale non possiamo risparmiarci e che dovremo risolvere quanto prima.

Già il fatto che ce la stiamo ponendo non è, tuttavia, un buon segno per lo Stato di diritto.

5. Bilanciamento dei poteri, forma di governo

Con la marcia di un decreto-legge poco più che ogni nove giorni⁷⁷, dal suo insediamento ad oggi il Governo in carica ha emesso più di 103 provvedimenti d'urgenza. Che il dato debba bilanciarsi con la longevità dell'attuale esecutivo è, certamente, significativo. Anche, però, a voler usare questa accortezza, il Governo Meloni è per distacco quello con la media di decreti-legge più alta di sempre e lo è al punto da lasciarsi alle spalle anche le statistiche dei governi immediatamente precedenti, che hanno dovuto fare ampio ricorso al 77 Cost. anche per fronteggiare la pandemia⁷⁸.

Numeri come questi sono preoccupanti, non si spiegano con l'inconsapevolezza e l'inesperienza di un esecutivo con poco *cursus honorum* e ancora "in rodaggio" e costituiscono una scelta deliberata⁷⁹, una ricetta di governo⁸⁰. La relazione sullo Stato di diritto, sia nella sua versione *omnium*, sia nel *focus* sull'Italia, lo evidenzia, rimarcando le assonanze italiane al modello europeo lungamente più vizioso: quello ungherese, che è stato addirittura oggetto della procedura *ex art. 7* del TUE.

Ebbene, già questo aspetto, che è un malcostume diffuso, evidente e ormai cronico della realtà italiana, evidenzia che il nostro Paese non brilli neanche nella categoria "varie ed eventuali" della relazione europea sullo Stato di diritto. Naturalmente, questo risultato non è attribuibile a una sola stagione politica, ma è pacifico che, anche sotto il governo dei patrioti, la democraticità delle scelte e la trazione governo-centrica della vita delle istituzioni non abbia cambiato rapporto. Anzi.

⁷⁶ Potrebbe, banalmente, trattarsi di una rimodulazione degli equilibri pregressi. Dopotutto, la libertà di stampa del nostro Paese non sperimenta minacce come quelle di altre realtà, è pur sempre esercitata nella media dei Paesi industrializzati (anche se non europei) e il fatto che non si faccia di più per garantirla può anche significare non sia una priorità.

⁷⁷ Una rilevazione dei dati è disponibile in CANEPA, *Il governo Meloni non è stato di parola sull'abuso dei decreti-legge*, in *Pagella Politica*, 19 giugno 2025. Dati più aggiornati sono contenuti in Rizzo, *Vieni avanti decretino: sono 103 i provvedimenti d'urgenza varati in 973 giorni dal Governo Meloni*, in *L'Espresso*, 14 luglio 2025.

⁷⁸ Ci si riferisce, ovviamente, alla pandemia da Covid-19 e ai Governi Conte II e Draghi.

⁷⁹ Le forze politiche in carica, quando erano all'opposizione, criticavano l'abuso della decretazione d'urgenza in quanto impediva al Parlamento di poter esaminare per tempo i testi delle leggi di conversione.

⁸⁰ Una ricetta che, a voler pensare male, potrebbe anche essere preordinata a frustrare il dibattito. Come si è evidenziato, 27 di questi decreti sono, infatti, decreti *omnibus*. A questo tema, si aggiunge poi quello, non nuovo, ma neanche superato, della posizione della questione di fiducia sul maxiemendamento.

Pienamente attribuibile alla stagione in corso è, però, l'inasprimento delle sanzioni per l'espressione del dissenso e, per restare ai decreti-legge, è sicuramente sintomatico in questo senso il contenuto del decreto sicurezza, che una volta era un disegno di legge (stava addirittura completando l'esame parlamentare), ma che poi ha assunto la forma dei provvedimenti prediletti dall'esecutivo. Detta altrimenti, il decreto sicurezza è espressivo dell'attuale realtà di governo sia nella forma che nella sostanza: dal primo punto di vista è una straordinaria conferma della deparlamentarizzazione della forma di governo, che non è certo iniziata tre anni fa e su cui molto si potrebbe dire; dal secondo angolo visuale, è un distillato ideologico dei governanti al potere.

Dopo l'esordio del decreto che inibisce i *rave party*⁸¹ e dopo l'inasprimento delle sanzioni per i manifestanti⁸², il decreto sicurezza, che pure nuovamente interviene almeno sul secondo dei due aspetti, è un terzo intervento del Governo che stabilisce punizioni esemplari per colpire determinati gruppi sociali⁸³ e per scoraggiare sia il dissenso in strada che le rivolte carcerarie e nei CPR⁸⁴.

Come è stato denunciato, alcune delle condotte riguardate dagli aumenti di pena vanno, addirittura, incontro a un trattamento piuttosto difforme da situazioni loro assimilabili⁸⁵ e, se già questo è problematico in punto di eguaglianza (banalmente, è una possibile violazione del principio di ragionevolezza), non meno grave è la vaghezza di alcune nuove norme penali introdotte⁸⁶.

Per fare un esempio, l'art. 27 del decreto sicurezza, nel modificare il d.l. 25 luglio 1998, n. 286, ha inserito un comma, il 7.1, nel quale, precisando le condotte attraverso cui è possibile realizzare la rivolta carceraria, stabilisce che costituiscono atti di resistenza rilevanti «anche le condotte di resistenza passiva che (...) impediscono il compimento degli atti dell'ufficio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza». Anche con riguardo a questo aspetto, nessuno sottovaluta le difficoltà di gestione dei penitenziari e l'allarme sociale destato dalle rivolte, ma è evidente che la formulazione ampia della norma, in uno con la risposta sanzionatoria che le è abbinata⁸⁷, abbia promosso qualunque disobbedienza a reato e che una protesta nonviolenta in stile Gandhi potrebbe oggi punirsi come una sommossa alla Bakunin. Se non è illiberale questo, resta difficile capire cosa possa esserlo.

Da ultimo, tra il 2024 e il 2025, l'Italia non ha eccelso non “solo” per la normativa prodotta (poco parlamentare e abbastanza repressiva), ma anche per quella *non* prodotta. Per usare un eufemismo, rischia addirittura di non eccellere neanche per quella che annuncia di voler produrre.

⁸¹ Si tratta del d.l. n. 162/2022.

⁸² Ci si riferisce alla “neo-penalizzazione” dei blocchi stradali.

⁸³ Non è una deduzione di chi scrive, è stato dichiarato. Al riguardo, si pensi, in particolare alle dichiarazioni del ministro Salvini, a proposito della disposizione di cui all'art. 15 del decreto sicurezza (il d.l. n. 11 aprile 2025, n. 48) che esclude il differimento automatico dell'esecuzione della pena per le detenute madri, allo scopo di colpire le borseggiatrici della metropolitana di Milano, che sono spesso incinte. Sul punto, si v. GIUSTI, *Borseggiatrici incinte o con figli minori «andranno in carcere»*. Salvini: basta colpire turisti, anziani e fragili, *Il Messaggero*, 9 luglio 2024.

⁸⁴ Le disposizioni rilevanti sono gli artt. 26 e 27 de già citato d.l. n. 48/2025.

⁸⁵ La violazione della ragionevolezza si può ravvisare rispetto al trattamento sanzionatorio previsto dalla rissa. Se dalla rivolta carceraria deriva la morte di una persona, la pena prevista va da un minimo di sette a un massimo di quindici anni. Se, invece, la morte di una persona deriva da una rissa, la pena massima è di sei anni. Meno del minimo dell'altra ipotesi.

⁸⁶ Sul punto, si v. ad esempio le osservazioni dell'OSCE che, ancor prima dell'approvazione del decreto, ha giudicato il disegno di legge suscettibile di minare i principi fondamentali della giustizia penale e dello Stato di diritto. Sul punto, v. il Parere N. SSR-GEN-IT/497/2024 [TN], intitolato *Parere su taluni articoli del disegno di legge n. 1660 in materia di contrasto al terrorismo, sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio e ordinamento giudiziario*, Varsavia, 27 maggio 2024. Sulla vaghezza delle norme, v. poi *infra*.

⁸⁷ La reclusione da uno a cinque anni, cfr. art. 26 del visto d.l.

Dal primo punto di vista, l'Italia è, ad esempio, inadempiente rispetto all'indicazione di istituire un ente nazionale per la tutela dei diritti umani⁸⁸. 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».

Quella del 2025 ravvisa, invece, che «(n)essun ulteriore progresso è stato fatto riguardo alla raccomandazione relativa alla creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani».

I progressi, insomma, sono pochi e dei regressi è forse meglio non parlare: non solo per lo scivolone sul caso Almasri⁸⁹, che i diritti umani li riguarda eccome, ma anche per l'operazione dei centri in Albania, che potrebbe porre questioni anche su questo aspetto⁹⁰.

Analizzando, invece, le proposte *de iure condendo*, qui pure di tenore costituzionale, l'annunciata riforma del premierato⁹¹ è senza dubbio un altro elemento rilevante per la “temperatura” delle forme dello Stato di diritto, utile a descrivere il contesto attuale e forse futuro dell'Italia.

A prescindere da come la si voglia pensare sul punto, l'approvazione della riforma sul premierato non rafforzerebbe la separazione dei poteri. La riorganizzazione istituzionale prevista dalla riforma riassetterebbe, infatti, il campo delle prerogative tra i vari attori istituzionali, distribuendo in modo diverso, ma sicuramente meno diviso, il potere tra gli organi costituzionali.

Operando un'accentuazione della legittimazione e dell'influenza dell'esecutivo, la proposta di riforma, anche a volersi classificare come la formalizzazione normativa di una realtà già in parte affermata nella prassi, sicuramente non accentuerebbe la capacità dei poteri di bilanciarsi reciprocamente, se non altro perché farebbe sì che uno di essi avrebbe molto più peso degli altri.

Questo effetto è un esito che rischia di combinarsi al ridimensionamento dell'aura giudiziaria realizzabile con la riforma della Magistratura e di scombinare irrimediabilmente la distribuzione dei poteri non solo lungo la tradizionale tripartizione di ispirazione liberale, ma anche nel loro rapporto con gli altri organi del circuito delle garanzie. La prevalenza governocentrica degli ultimi anni non è, d'altronde, un'evoluzione fisiologica della forma di governo e volerne prendere atto parzialmente “ratificandola” in Costituzione non significa solo abbracciare una strategia efficientista, utile a ridurre la *vis* “ostruzionistica” dei contrappesi governativi e la volatilità degli esecutivi.

Diversamente da quanto si può pensare, adottare questa prospettiva significa infatti anche scongiurare con la “forza” all'abrogazione delle fonti costituzionali che si possano rivitalizzare le forme parlamentaristiche e che si possa tornare ad allocazioni del potere più bilanciate.

Ancora una volta, che le preoccupazioni delle istituzioni siano oggi protese al rafforzamento del potere anziché alla necessità di controllarlo, non è, tuttavia, una sensibilità troppo allineata alle esigenze dello Stato di diritto e anche questa realtà non è propriamente una buona notizia.

⁸⁸ Sul punto, v. p. 23 del Capitolo italiano della Relazione.

⁸⁹ Per approfondire, POLTRONIERI ROSSETTI, *L'Italia e l'obbligo di cooperazione con la Corte penale internazionale: riflessioni attorno al caso Almasri*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2025, 14; FURNO, *Il caso Almasri nel prisma dei reati ministeriali*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2025, 236.

⁹⁰ Sul punto, per tutti, BIONDI DAL MONTE, *Il protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. 1, 2025, 1.

⁹¹ Ci si riferisce al disegno AS 935. Sul punto, v. POGGI, *Le “virtù” del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Giappichelli, 2024; ZAGREBELSKY, SPATARO, PALLANTE, *Loro dicono. Noi diciamo. Su premierato, giustizia, regioni*, Laterza, 2024; ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolicizzata*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3, 2023, 120; CALVANO, *Premierato: disfunzionalità e criticità*, in *Il Mulino*, n. 3, 2024, 30.

6. Italia, Europa, *rule of law* backsliding

All'indomani della formazione dell'attuale maggioranza, che la rotta di governo dell'Italia avrebbe conosciuto evoluzioni particolareggiate, diverse dalle sue traiettorie già battute, era certamente una realtà annunciata. Allo stesso tempo, che quella in atto sia una stagione di cambiamenti non è necessariamente un male e "sferzare colpi" ad assetti consolidati e a stratificazioni tralatizie che impediscono i miglioramenti, sia nell'organizzazione e nel governo della Repubblica che sugli equilibri della forma di governo, è sicuramente una strada da percorrere per ovviare alle inefficienze.

Al netto delle preoccupazioni, il diritto di sollevare riserve in merito alle scelte della politica non è, peraltro, inferiore al diritto che il Governo insediato ha di cambiare il Paese, osservando il mandato elettorale che ha ricevuto dalle urne e che, numeri alla mano, è notoriamente molto ampio.

Come già si è accennato, il limite alle trasformazioni possibili resta, però, il perimetro dello Stato di diritto e, da questo punto di vista, Italia ed Europa sono oggi attrici di una corrispondenza "elettrica", difettosa, che alla refrattarietà della prima (almeno per quanto riguarda alcuni temi) potrebbe contraccambiare l'insofferenza della seconda. Per intenderci, il quadro in azione sicuramente non desta le stesse preoccupazioni di altri Paesi, ma l'avvicinamento dell'Italia a realtà più disallineate dal solco tracciato in materia dall'Europa e dai suoi sforzi sembra, in più punti, evidente. Perciò, nel tentativo di realizzare un bilancio, è forse possibile concludere quel che segue.

Nel rapporto tra Italia ed Europa, se l'Italia arranca, l'Europa sembra farlo di meno. In un'epoca nella quale il "rilassamento" dei formalismi e dei costumi istituzionali sembra conferire al potere licenze sempre meno immaginabili e nel quale il "piano inclinato" della criminalizzazione del dissenso attraversa tangibilmente anche l'Europa, l'integrazione europea merita (anche) degli elogi⁹², perché, attraverso varie iniziative, sta contrastando le storture più evidenti di questo periodo storico e tenendo la barra a dritta mentre rilancia i principi di fondo della sua tradizione giuridica.

Mai come in questo momento, l'istituzione europea si trova a fronteggiare pericoli come il rischio di elezioni truccate, l'espansione dell'esecutivo sul giudiziario, nuove repressioni del dissenso nelle forme della democrazia, la stigmatizzazione e persecuzione delle minoranze.

A fronte di un quadro che, così fosco, vede oggi "infettarsi" anche realtà politiche che sono storicamente caposalda della tradizione liberale e democratica, una parte delle risposte più attese per invertire le tendenze arriva, in altre parole, proprio dal livello sovranazionale.

Nonostante evidenti limiti (sia giuridici e congeniti, come la mancata federazione, che contingenti e politici), l'Unione è ancora lo spazio fisico e giuridico nel quale la gestione della convivenza e la politica economica avvengono nella cornice di solide garanzie e nel quale non si ammettono cedimenti nella loro tutela, neanche in chiave funzionalista alle sfide del presente.

Se riletto attraverso gli sforzi della relazione sullo Stato di diritto, questo esito è, perciò, tanto coerente, quanto sorprendente. Dal primo punto di vista, che sia proprio l'Europa a rilanciare il "governo del diritto" rivela che l'integrazione punti ancora l'enfasi sul suo comune patrimonio di civiltà, prima che sull'economia, perché è proprio attraverso la capacità ordinante del diritto che l'Europa governa da anni dinamiche che in altre zone del mondo si gestiscono con altre modalità⁹³.

⁹² Per i rimproveri, è possibile fare riferimento ad altre questioni. A questo riguardo, la gestione più problematica può, ad esempio, essere ciò che è accaduto in materia di riarmo e di politiche a esso connesse.

⁹³ Così MATTEI, *La fine del diritto. La grande sostituzione tecnologica nell'era nuova*, Feltrinelli, 2025.

Che, invece, l'esito di cui discutiamo sia almeno in parte sorprendente si ricava da altro. Che l'Unione risponda alle sfide del presente con il rilancio, almeno simbolico, dello Stato di diritto, anziché cavalcando le emergenze e concedendo deroghe agli illiberali per ricompattare la sua unità è invece inaspettato. In un'epoca nella quale i principali avversari geopolitici dell'Europa ne osteggiano apertamente gli interessi e consolidano il proprio potere riducendo procedure, regole e garanzie, l'Unione sta ribadendo la sua ricetta per il mercato unico, sanzionando gli Stati che cantano o potrebbero cantare fuori dal coro. Usando un'immagine, si potrebbe dire che, nonostante i tempi complessi, l'Europa mostri di poter scegliere comunque la via più giusta, anche se più difficile, anziché quella che gioca al risparmio sui diritti e semplifica le scelte, ma anche le sfide.

Anche nel mondo interconnesso dei rapporti globalizzati, dove l'economia ha eclissato la politica e la volontà di potenza si coltiva con i totalitarismi, il capitalismo della sorveglianza e, soprattutto, l'erosione dello Stato di diritto, l'Europa pare imboccare la direzione opposta, affidando alla sua cultura giuridica il compito di traghettarla oltre le Bermuda dell'oggi, via dalle difficoltà.

In una scena globale in cui circa il 55% delle realtà politiche non vive in piena democrazia⁹⁴ e in cui si svolge il sonno della ragione bellicista, l'Europa, conscia di coincidere largamente con il residuo di quella percentuale, sta restituendo, cioè, centralità allo Stato di diritto, rilanciandone i principi nonostante le difficoltà del suo governo plurale. Perciò, se è vero che l'Europa è, come spesso si dice, frantumata, l'imperfezione della sua struttura resta comunque più rassicurante dei modelli monolitici che, rinunciando alla democrazia, sono, sì, dei giganti, ma con i piedi forse di argilla.

⁹⁴ Dati dell'EIU report, *Democracy Index 2024*.

