

QUESTIONARIO RULE OF LAW 2024 - COUNTRY VISIT COMMISSIONE

12 FEBBRAIO 2024

Domanda nr. 1

Nel suo contributo scritto lei menziona la creazione di un nuovo fondo permanente per sostenere finanziariamente il settore dei media. Potrebbe fornire ulteriori informazioni sulla tempistica per l'istituzione del fondo e su quali misure o azioni concrete si baseranno su tale fondo (ad esempio, programmi di finanziamento per affrontare il deterioramento delle condizioni di lavoro dei giornalisti o programmi di finanziamento per sostenere meglio i piccoli punti vendita di media e il settore dei media regionali e locali)?

Risposta fornita da: PCM - Dipartimento per l'informazione e l'editoria

Il nuovo “Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria” è stato istituito dalla legge di bilancio 2024 (legge n. 213/2023), che ha modificato la denominazione del precedente “Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione” istituito dalla legge n. 198/2016. La legge di bilancio 2024 prevede che il nuovo Fondo sia destinato a finanziare tutti gli specifici interventi nel settore, comprese le eventuali misure di carattere straordinario, per le quali in precedenza erano stati istituiti dei fondi speciali a carattere temporaneo.

Il Fondo ad oggi opera sulla base dei criteri vigenti per il precedente Fondo, con l'assegnazione di risorse per interventi e misure di sostegno previsti dalle attuali disposizioni legislative.

La legge di bilancio 2024 ha, tuttavia, previsto una ridefinizione e integrazione dei criteri per l'erogazione dei contributi a sostegno del settore (art. 1, comma 316), con due obiettivi: 1) razionalizzare l'impiego delle risorse finanziarie del nuovo Fondo; 2) rispondere alla trasformazione tecnologica digitale e dei nuovi contenuti informativi.

La nuova disciplina dovrà essere contenuta in un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 400/1988. La procedura prevede, per la definitiva adozione del provvedimento, l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti in materia, oltre alla deliberazione del Consiglio dei ministri.

Inoltre, la proposta normativa sarà preceduta da incontri tra il Governo e le associazioni di categoria più rappresentative del settore, finalizzati ad approfondire le esigenze specifiche ed acquisire informazioni e proposte.

Le previsioni generali che dovranno essere attuate con il nuovo regolamento sono già state enunciate dalla medesima legge di bilancio. Tra queste, si possono ricordare:

- previsione, tra i requisiti di accesso ai contributi, di almeno quattro giornalisti assunti a tempo indeterminato per le imprese editrici di quotidiani e di almeno due giornalisti per le imprese editrici di periodici;

- ammissione ai contributi a fronte della corresponsione ai giornalisti di una retribuzione non inferiore alla soglia minima stabilita dal contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto giornalistico;
- previsione, per le testate locali espressione delle realtà territoriali, di percentuali, limiti massimi al contributo erogabile e criteri premiali differenziati anche in proporzione ai giornalisti assunti a tempo indeterminato in misura superiore al numero minimo richiesto come requisito di accesso;
- previsione di criteri premianti per l'assunzione di giornalisti e professionisti fino a 35 anni di età in possesso di qualifica professionale nel campo della digitalizzazione editoriale, comunicazione e sicurezza informatica finalizzata anche al contrasto della disinformazione;
- previsione di incentivi o criteri premiali a fronte della comprovata disponibilità delle imprese all'assunzione di giornalisti a seguito di operazioni di ristrutturazione aziendale;
- valorizzazione delle voci di costo legate a modelli imprenditoriali orientati a un'offerta editoriale innovativa;
- razionalizzazione e semplificazione procedurale per l'accesso ai contributi.

Domanda nr. 2

Potreste fornire ulteriori informazioni sul Comitato di esperti sull'IA generativa menzionato nel vostro contributo scritto (ad esempio, i criteri applicati per selezionare i membri del Comitato, le informazioni sul flusso di lavoro del Comitato, il calendario per la presentazione delle prime osservazioni o raccomandazioni politiche)?

Risposta fornita da: PCM - Dipartimento per l'informazione e l'editoria e Dipartimento per la Trasformazione digitale

La Commissione per lo studio dell'impatto dell'intelligenza artificiale sul sistema dell'informazione ed editoriale è stato costituito con decreto del Sottosegretario di Stato con delega all'informazione e all'editoria del 23 ottobre 2023.

I componenti sono per la maggior parte dei docenti universitari, individuati con l'aiuto dei più prestigiosi atenei italiani, esperti di intelligenza artificiale ciascuno nell'ambito della propria disciplina di competenza (informatica, ingegneria, scienze economiche e giuridiche, in un'ottica multidisciplinare). Assieme a questi sono stati chiamati professionisti di chiara fama del settore dell'editoria e della comunicazione, con comprovata esperienza sul tema dell'IA.

Il Comitato ha iniziato i suoi lavori nel novembre 2023. Fino a gennaio 2024 ha svolto delle audizioni. Sono stati auditi, in particolare: Fieg e Fnsi, le due maggiori associazioni di categoria rispettivamente degli editori e dei giornalisti; l'Ordine dei giornalisti; le piattaforme Google e Meta; Microsoft Corporation. Il Comitato ha altresì raccolto i contributi dell'Osservatorio Blockchain & Web3 del Politecnico di Milano e di esponenti del mondo del giornalismo.

Il Comitato ha individuato, in una relazione che verrà resa pubblica a breve, alcuni ambiti di impatto strategico in relazione ai quali ha tracciato le prime, ma urgenti linee di azione: tutela e valorizzazione del diritto d'autore; registro sui contenuti informativi protetti dal diritto d'autore; trasparenza, riconoscibilità e tracciabilità dei contenuti prodotti dall'IA generativa tramite certificazione standardizzata; difesa profili occupazionali e della professione giornalistica; contrasto alla disinformazione; vigilanza sulle dinamiche concorrenziali, con riferimento all'impatto sui ricavi pubblicitari; individuazione di una *governance* sull'AI.

In aggiunta si segnala che il Sottosegretario di Stato per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale ha istituito, con Decreto del Presidente del Consiglio del 13 ottobre 2023, il Comitato di coordinamento con funzioni di supporto all'autorità politica nell'aggiornamento delle strategie per l'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale. I componenti del Comitato provengono dal mondo dell'Università e della ricerca e sono stati individuati tra i massimi esperti sulla materia anche in base all'esperienza internazionale. Le competenze rappresentate dal Comitato coprono i principali ambiti di impatto dell'IA (tecnologico, economico, legale, etico, sociale).

Infine si evidenzia che l'Agenzia per l'Italia digitale, nella seconda metà del 2023, ha elaborato l'edizione 2024-26 del Piano triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione. Il Piano, adottato con DPCM il 12 gennaio 2024, affronta il tema dell'Intelligenza Artificiale, fornendo indicazioni e principi generali che dovranno essere adottati dalle amministrazioni pubbliche e applicati in fase di utilizzo delle tecnologie IA, tenendo in considerazione lo scenario in rapida evoluzione.

Domanda nr. 3

Il Rapporto sullo Stato di diritto 2023 ha fatto riferimento alla necessità di riformare sia la governance che il sistema di finanziamento della RAI, al fine di rafforzarne l'indipendenza dai rischi di interferenza politica. Il Governo ha intenzione di agire in tal senso? In particolare, potrebbe indicare quali misure intende prevedere per prevenire casi di interferenza politica nell'indipendenza della RAI? Potrebbe inoltre fornire spiegazioni sulla decisione, contenuta nella Legge di Bilancio recentemente approvata, di ridurre il canone della RAI e quali misure intende adottare per garantirne l'autonomia e l'indipendenza finanziaria?

Risposta fornita da: Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero delle imprese e del Made in Italy.

In merito ad una ipotesi di riforma della *governance* della Rai – Radiotelevisione Italiana S.p.A., non vi è alcuna iniziativa di provenienza governativa in tale senso.

L'ultima riforma che ha apportato modifiche anche al sistema di *governance* della RAI, sulla procedura di designazione del Consiglio di Amministrazione della Società, risale al 2015 (Legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Risultano invece in corso iniziative di origine parlamentare. In particolare, il 19 ottobre 2022 è stato presentato al Senato il disegno, A.S. 199, dal titolo "Disposizioni in materia di servizio pubblico radiotelevisivo". Quest'ultimo è stato assegnato alla 8^a Commissione permanente (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) in sede redigente il 19 maggio 2023.

La proposta mira a mettere la RAI-Radiotelevisione italiana Spa in condizione di competere nello scenario futuro, rafforzando quella autonomia e indipendenza strutturali che rappresentano la condizione per realizzare una vera diversità di contenuti editoriali rispetto alla televisione commerciale. L'atto, come specificato dal proponente, riprende in parte il contenuto del disegno di legge presentato dal Governo allora in carica nel corso della XV legislatura (atto Senato n. 1588), e della proposta di legge nel corso della XVI legislatura (atto Camera n. 1666), e in parte il disegno di legge (atto Senato n. 2011) proposto nel corso della XVIII legislatura.

La anzidetta proposta, in relazione al tema della *governance*, prevede che sia affidata a una Fondazione sia la proprietà sia la scelta delle strategie e dei vertici operativi della RAI.

La Fondazione (cd Fondazione RAI), si pone dunque come garante dell'autonomia dal Governo del servizio pubblico e della sua qualità. Viene previsto che il consiglio di amministrazione della Fondazione sia designato assicurando il massimo possibile di autonomia dalla politica e dal potere economico. La Fondazione si connota per la prevalenza del carattere pubblicistico dei suoi compiti e delle sue attività. Tra i compiti della Fondazione RAI vi sarebbe, tra gli altri, proprio quello di nominare il consiglio di amministrazione della RAI Spa.

Inoltre, con riferimento alle modifiche al Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi, limitatamente al Titolo VIII (Servizio Pubblico Generale Radiotelevisivo e disciplina della Concessionaria), sono stati presentati i seguenti disegni di legge:

- S.611, presentato al Senato il 23 marzo 2023 e assegnato alla 8^a Commissione permanente (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) in sede redigente il 18 maggio 2023, dal titolo “Modifiche al testo unico dei servizi di media audiovisivi, di cui al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, in materia di servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, riduzione e abolizione del canone di abbonamento e disciplina della società concessionaria del servizio pubblico”;
- S.162, presentato al Senato in data 13 ottobre 2022 e assegnato alla 8^a Commissione permanente (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) in sede redigente il 14 novembre 2022, dal titolo “Modifiche al testo unico dei servizi di media audiovisivi, di cui al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208”.

Si fa presente che le modalità di svolgimento del servizio pubblico radiofonico televisivo e multimediale affidato alla RAI dal Ministero delle imprese e del Made in Italy sono individuate nel Contratto nazionale di servizio stipulato con la RAI e rinnovato con periodicità quinquennale.

Nella vigente Convenzione tra il menzionato Ministero e la RAI è già specificato, anticipando rispetto al Contratto di servizio alcune modalità di svolgimento del servizio stesso, che “L’informazione e i programmi della società concessionaria devono ispirarsi ai principi di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità propri del servizio pubblico, chiamato a contribuire al corretto svolgimento della vita democratica, anche attraverso l’apertura alle diverse opinioni politiche, sociali, culturali e religiose e alle tendenze di natura generazionale” (art. 1, comma 4). Si prevede, inoltre, che: “La società concessionaria è garante della qualità dell’informazione, anche con riferimento alle relative fonti, in tutti i generi della programmazione, secondo i principi di pluralismo, obiettività, completezza, imparzialità e indipendenza...” (art. 1, comma 6).

Nel Contratto di Servizio vigente (periodo 2018-2022) che, in forza dell'art. 30, produce i suoi effetti fino alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del successivo Contratto (in via di prossima stipulazione), sono individuati all'art. 2 tra i principi generali a cui la RAI deve improntare l'offerta di servizio pubblico, quelli dell'imparzialità, dell'indipendenza e del pluralismo, quest'ultimo riferito a tutte le diverse condizioni e opzioni sociali, culturali e politiche; inoltre, la RAI è tenuta a veicolare informazioni volte a formare una cultura della legalità, del rispetto della diversità di genere e di orientamento sessuale, nonché di promozione e valorizzazione della famiglia, delle pari opportunità, del rispetto della persona, della convivenza civile, del contrasto ad ogni forma di violenza.

Nello specifico in tema di "Informazione", il Contratto (Art. 6) prevede che "la RAI è tenuta ad improntare la propria offerta informativa ai canoni di equilibrio, pluralismo, completezza, obiettività, imparzialità, indipendenza e apertura alle diverse formazioni politiche e sociali, e a garantire un rigoroso rispetto della deontologia professionale da parte dei giornalisti e degli operatori del servizio pubblico, i quali sono tenuti a coniugare il principio di libertà con quello di responsabilità, nel rispetto della dignità della persona, e ad assicurare un contraddittorio adeguato, effettivo e leale.

Anche nel testo del Contratto di servizio per il quinquennio 2023-2028, in corso di stipulazione, tenuto conto del complessivo quadro normativo e regolatorio e ferme restando le previsioni di cui alla Convenzione che disciplina la concessione del Servizio, viene ribadito (Art. 2) che "l'offerta di servizio pubblico deve essere improntata ai valori costituzionali e ai principi di imparzialità, indipendenza, pluralismo, completezza, correttezza, obiettività, legalità, al rispetto della dignità della persona umana, delle diversità, della convivenza civile, della proprietà intellettuale e al contrasto di ogni forma di violenza, discriminazione e discorsi d'odio".

In merito alla qualità dell'informazione si precisa inoltre che: "la Rai deve sviluppare un'offerta informativa, fondata sui principi di cui al precedente articolo 2, che sia affidabile, credibile e di alta qualità potenziando il pluralismo informativo, rafforzando l'offerta di contenuti di approfondimento giornalistico nell'ambito dell'offerta complessiva di servizio pubblico e impegnandosi attivamente nel contrasto al fenomeno della disinformazione".

Al tema della disinformazione è stata prestata particolare attenzione prevedendo che "la RAI è tenuta, inoltre, a migliorare il proprio sistema informativo editoriale rafforzando l'ecosistema di news verificate e certificate sia sensibilizzando i propri dipendenti e collaboratori, attraverso specifiche azioni formative, sulla necessità di attenersi scrupolosamente nella loro attività ai principi del *fact checking*, in particolare adottando le migliori tecniche di contrasto alla disinformazione online, sia utilizzando strumenti informativi specifici e proponendosi come player all'avanguardia per il contrasto alla disinformazione."

È stato inoltre previsto che la RAI rediga, entro il 30 giugno di ciascun esercizio, un bilancio di sostenibilità, che dia anche conto delle attività svolte in ambito socio-culturale, con particolare riguardo al rispetto del pluralismo informativo, sociale e politico, alla tutela dei minori e dei diritti delle minoranze, alla rappresentazione della donna, della famiglia, delle persone con disabilità e alla promozione della cultura nazionale. Il bilancio di sostenibilità dà altresì conto

dei risultati dei monitoraggi sulla qualità dell'offerta proposta così come percepita dall'utenza e della *corporate reputation* della società Concessionaria.

Il finanziamento del servizio pubblico è competenza esclusiva del Ministero dell'Economia e delle finanze che eroga alla RAI quota parte degli introiti provenienti dalla riscossione del canone pagato dagli utenti.

Per quanto concerne il quesito relativo al canone, si fa presente che l'articolo 1, comma 19, della legge di bilancio 2024 riduce la misura del canone RAI per un anno. A questa riduzione corrisponde un incremento delle risorse per investimenti.

Il successivo comma 20 prevede infatti che per il miglioramento della qualità del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale su tutto il territorio nazionale, nell'ambito delle iniziative, previste dal contratto di servizio nazionale tra la società RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A. e il Ministero delle imprese e del made in Italy, di ammodernamento, sviluppo e gestione infrastrutturale delle reti e delle piattaforme distributive, nonché di realizzazione delle produzioni interne, radiotelesive e multimediali, è riconosciuto alla medesima società un contributo pari a 430 milioni di euro per l'anno 2024.

Pertanto, non vi è alcun effetto negativo sull'autonomia o sull'indipendenza finanziaria della RAI ma una diversa riclassificazione delle risorse tra spese correnti e spese di investimento.

È da segnalare che nella precedente legislatura si è verificato un evento unico nel servizio pubblico televisivo: quella che era all'epoca la sola forza politica di opposizione, nel caso specifico al Governo Draghi, e che oggi esprime il Presidente del Consiglio dei ministri, cioè Fratelli d'Italia, è stata estromessa dal Consiglio di Amministrazione della RAI. Sorprende che una tale anomalia e chiara violazione delle più elementari regole del pluralismo nella *governance* del servizio pubblico televisivo non sia mai stata attenzionata dagli osservatori europei.

Domanda nr. 4

Come indicato nel Rapporto sullo Stato di diritto 2023, gli stakeholder hanno sottolineato la necessità di migliorare l'effettiva applicazione della legge sulla libertà di informazione. Quali sono le misure o le iniziative che il Governo ha adottato o intende adottare per migliorare l'efficacia del sistema FOIA ed evitare restrizioni ingiustificate all'accesso alle informazioni da parte dei cittadini, in particolare dei giornalisti?

Risposta fornita da: Dipartimento della funzione pubblica della PCM

Allo stato attuale non sono previsti, per quanto di competenza del Dipartimento della funzione pubblica, ulteriori interventi di carattere normativo e/o regolatorio in tema FOIA.

Si sta valutando l'opportunità di adottare alcune iniziative volte a migliorare l'applicazione dello strumento. In particolare, potrebbe essere avviato un approfondimento circa la possibilità di inserire su Syllabus, la nuova piattaforma online per la formazione del personale delle amministrazioni pubbliche, una serie di contenuti dedicati all'approfondimento del tema.

Allo stesso modo sarà avviata una riflessione circa l'opportunità di riattivazione del Centro di competenza FOIA, precedentemente costituito presso il DFP.

Domanda nr. 5

Sulla base delle informazioni pubbliche, la proposta di riforma costituzionale ha suscitato le preoccupazioni di molti esperti e stakeholder. Potrebbe spiegare l'obiettivo di questa riforma e come migliorerebbe la situazione, tenendo conto anche delle opinioni presentate nel processo di discussione e consultazione pubblica? Inoltre, potrebbe chiarire la tempistica prevista per il processo legislativo relativo alla riforma?

Risposta fornita da: PCM -Dipartimento per le riforme istituzionali

L'instabilità politica dei Governi è un tratto permanente della storia dell'Italia repubblicana. Lo mostra in modo lampante la fredda oggettività dei numeri: in 76 anni si sono avvicendati 32 Presidenti del Consiglio che hanno guidato 68 governi: 38 di questi governi hanno avuto durata inferiore a metà legislatura; 13 inferiore a un anno; 6 inferiore a sei mesi, e la durata media complessiva dei Gabinetti si attesta su 14 mesi. Nello stesso arco di tempo, in Germania vi sono stati 9 Cancellieri, in Francia 10 Presidenti della Repubblica, nel Regno Unito 18 Premier.

L'endemica instabilità politica riduce la credibilità e l'autorevolezza dell'Italia nei consessi internazionali; pone un serio ostacolo all'elaborazione di politiche di lungo periodo; impedisce al Governo di imprimere indirizzi stabili e coerenti all'amministrazione pubblica; non da ultimo, ha un rilevante impatto economico, quantificato in 265 Miliardi di Euro nel decennio 2012/2021 in termini di maggiori interessi sul debito pubblico (dati Fondazione Edison).

Nel dibattito scientifico la causa principale della strutturale instabilità italiana si rinviene nella limitatezza dei poteri formali del Presidente del Consiglio, figura istituzionalmente più debole rispetto agli omologhi stranieri e, più in generale, nell'assenza di ogni meccanismo di stabilizzazione e di irrigidimento della forma di governo parlamentare.

A queste evidenti carenze la riforma intende porre rimedio da un lato rafforzando ruolo e legittimazione politica del Presidente del Consiglio; dall'altro introducendo una disciplina delle crisi di governo (oggi del tutto assente in Costituzione), che disincentivi il continuo gioco parlamentare a disarcionare il Governo in carica per lucrare vantaggi politici contingenti.

L'obiettivo è quello di favorire la formazione di governi stabili, tendenzialmente destinati a durare per l'intero corso della Legislatura, la cui durata è fissata in Costituzione in cinque anni.

Nel corso delle audizioni degli esperti svoltesi in Senato sul testo di legge proposto dal Governo sono state avanzate proposte e offerti spunti di riflessione di segno assai diverso. Di questo amplissimo dibattito il Governo ha fatto tesoro, raccogliendo molti dei suggerimenti e delle proposte emerse. Ha infatti presentato emendamenti al testo originario con il fine di: a) rafforzare il potere di direzione politica del Presidente del Consiglio, attribuendogli il potere di proporre non solo la nomina, ma anche la revoca dei Ministri; b) porre un limite agli incarichi di Presidente del Consiglio conferibili in una legislatura e ai mandati consecutivi del Presidente del Consiglio eletto, evitando concentrazioni prolungate di potere in capo a una persona; c) introdurre una articolata disciplina delle diverse ipotesi di crisi di governo, in modo da responsabilizzare il Parlamento nelle scelte politicamente cruciali della legislatura, con previsione che la crisi politica formalmente provocata dal Parlamento con una mozione di sfiducia produca lo scioglimento delle Camere.

Con questi correttivi sono state superate alcune delle obiezioni avanzate nelle audizioni, al netto della contrapposizione radicale di quanti mettono in discussione la scelta politica – per il Governo imprescindibile – di affidare direttamente ai cittadini l’elezione del Presidente del Consiglio.

Riguardo ai tempi di approvazione della riforma, occorre considerare che l’art. 138 della Costituzione stabilisce che il testo delle leggi costituzionali sia adottato da ciascuna Camera del Parlamento con due successive deliberazioni a intervallo non minore di tre mesi e approvato a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Il medesimo art. 138, inoltre, prevede che possa farsi luogo a referendum sulla legge costituzionale se questa non è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti. Il procedimento, come si conviene alle modifiche del testo costituzionale, è dunque molto lungo e farraginoso; considerando perciò la necessità di una doppia conforme lettura delle due Camere del Parlamento e della possibilità tutt’altro che remota che sia attivata la richiesta di referendum (su iniziativa di un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali), è realistico ritenere che l’iter della riforma possa giungere a conclusione non prima del 2025.

Domanda nr. 6

Ci risulta che il Consiglio dei Ministri abbia approvato uno schema di decreto legislativo per l'attuazione della riforma della giustizia e che lo schema sia attualmente al vaglio delle commissioni parlamentari competenti. A questo proposito, si prega di spiegare:

- a. La posizione del Ministero sulle perplessità espresse dal CSM in merito all'obbligo di trasmissione dei piani organizzativi al Ministero per le osservazioni.***

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

Si tratta di previsione identica a quella vigente fin dal 1988 (art. 7-bis r.d. 12/1941) per i provvedimenti di organizzazione dei tribunali, che non ha mai creato problemi e che trova il fondamento nel fatto che il Ministro, per la Costituzione (art. 110), ha una competenza sull’organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia e, quindi, ai fini del necessario coordinamento tra i provvedimenti organizzativi degli uffici giudiziari e l’efficiente offerta dei servizi relativi alla giustizia è prevista la facoltà del Ministro di rendere un mero parere sui primi.

- b. Se la partecipazione di avvocati e professori di diritto alle decisioni riguardanti la valutazione delle prestazioni dei magistrati possa influire sull'indipendenza dei magistrati e come si previene questo rischio?***

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

È escluso ogni rischio per il fatto che i professori non hanno diritto di voto, mentre per quanto riguarda gli avvocati, il voto non è riferibile al singolo ma al consiglio dell’ordine. Trattasi, peraltro, di espressione di un voto dall’incidenza limitata in considerazione della composizione dell’Organo consiliare formato da almeno sei magistrati ognuno dei quali

esprime un voto personale. La norma trova fondamento nella consapevolezza che gli avvocati sono tra i principali attori del servizio giustizia e, quindi, in grado di fornire un contributo conoscitivo specifico ai fini della richiesta valutazione di professionalità.

c. *Gli elementi introdotti per valutare il rendimento professionale dei magistrati. Amministrazione pregata di predisporre elementi di risposta:*

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

La legge n. 71 del 2022 ha delegato il Governo, fra l'altro, a riformare il sistema di valutazione della professionalità dei magistrati.

In primo luogo, è stato istituito il fascicolo per la valutazione del magistrato, tenuto informaticamente, in cui sono inseriti una serie di documenti relativi al lavoro del magistrato (statistiche comparate, atti e provvedimenti, esito dei gradi superiori dei giudizi nel caso di impugnazione, relazioni ispettive, atti relativi a eventuali azioni disciplinari, rapporti e relazioni dei capi degli uffici e autorelazione).

Non meno significativamente, è stato introdotto quale elemento di valutazione della professionalità, sotto il profilo della capacità, un criterio fondato sull'esito delle decisioni del magistrato nei gradi successivi del giudizio, laddove il rigetto delle richieste avanzate dal magistrato o la riforma e l'annullamento delle decisioni per abnormità, mancanza di motivazione, ignoranza o negligenza nell'applicazione della legge, travisamento manifesto del fatto, mancata valutazione di prove decisive, costituiscono grave anomalia quando le ragioni del rigetto, della riforma o dell'annullamento sono in se stesse di particolare gravità ovvero quando il rigetto, la riforma o l'annullamento assumono carattere significativo rispetto al complesso degli affari definiti dal magistrato.

È stata poi rimessa a deliberazione del CSM la disciplina di dettaglio relativa agli elementi e criteri che devono essere valutati dai Consigli giudiziari per la formulazione dei pareri sulle valutazioni di professionalità, in modo che siano garantiti giudizi equilibrati secondo criteri uniformi in merito alla valutazione dei parametri indicati dalla legge.

È stata poi prevista una comunicazione preventiva al consiglio dell'ordine degli avvocati sui magistrati che andranno in valutazione l'anno successivo per consentire una interlocuzione informata degli ordini rispetto alla partecipazione alle sedute nelle quali sono discusse tali valutazioni. (Scheda 1 in allegato)

d. *Gli elementi introdotti nelle procedure di assegnazione degli incarichi dirigenziali e semidirettivi negli uffici giudiziari.*

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

È stata significativamente rivista la disciplina relativa alla conferma o al conferimento di funzioni semi-direttive e direttive. Nello specifico, in primo luogo si è perseguito l'obiettivo di semplificazione dei procedimenti, sia prevedendo modalità telematiche di presentazione della domanda, sia limitando al massimo a due le domande contemporaneamente pendenti, sia imponendo l'adozione secondo criteri e moduli deliberati dal Consiglio di tutti gli atti del procedimento. Inoltre, si è perseguita una logica di massima trasparenza delle procedure tramite la pubblicazione sul sito intranet del CSM di tutti gli atti e i documenti del

procedimento, salva la tutela dei dati personali. Si è poi imposto lo svolgimento delle audizioni dei candidati (in quanto strumento estremamente utile di valutazione), prevedendo che debba diventare un momento essenziale della procedura.

Sulla stessa linea di accrescimento del materiale conoscitivo, sono meglio delineate le fonti di conoscenza delle quali il Consiglio può usufruire nella valutazione dei candidati. Tra queste, oltre al fascicolo personale del magistrato, vi sono anche i pareri espressi dal consiglio dell'ordine degli avvocati competente, nonché dai magistrati e dai dirigenti amministrativi degli uffici di provenienza, che possono avere ad oggetto "fatti specifici relativi a situazioni oggettive funzionali alla valutazione delle attitudini del candidato", acquisiti secondo le modalità definite dal CSM.

Nella valutazione e comparazione dei candidati, poi, oltre ad imporre il rispetto dei principi del procedimento amministrativo (economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza), si è imposto di parametrare la valutazione alla tipologia dell'incarico da conferire. Si è ascritta poi notevole importanza alla valutazione delle attitudini specifiche del magistrato aspirante rispetto al posto direttivo o semi-direttivo da ricoprire.

Infine, allo scopo, da un lato, di garantire una maggior stabilità agli incarichi direttivi e semidirettivi, ma anche di evitare un eccesso di carrierismo, si sono posti degli obblighi di permanenza nell'incarico aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, vietando la possibilità di concorrere per altri incarichi direttivi o semidirettivi (esclusi quello di primo presidente della Corte di cassazione e di procuratore generale presso la Corte di cassazione), se non dopo il decorso di almeno cinque anni, anche qualora non sia chiesta la conferma nell'incarico. (Scheda 2 in allegato)

- e. *Nella vostra memoria scritta (pag. 6), si afferma che "il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa ... può essere effettuato solo ... entro 9 anni dal primo conferimento di funzioni". Tuttavia, se abbiamo capito bene la legge, questo periodo è di 6 anni (non 9). Potrebbe confermare? Inoltre, visti i limiti introdotti per il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti, ci spieghi perché il Ministero ritiene necessaria e urgente la rigida separazione delle carriere. A questo proposito, potrebbe spiegare gli sviluppi relativi al disegno di legge sulla separazione delle carriere, se confrontati con l'anno scorso?*

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

La legge attualmente in vigore, come introdotta durante la precedente legislatura (cosiddetta "riforma Cartabia"), prevede un termine di anni sei per effettuare il passaggio di funzioni. Tale termine decorre dal momento in cui il magistrato matura la prima legittimazione al trasferimento che si acquisisce dopo tre anni dall'assunzione delle funzioni. Per tali ragioni il termine complessivo è pari ad anni nove. Successivamente, è consentito un ulteriore passaggio, con esclusione tuttavia tra funzioni requirenti e giudicanti penale e viceversa.

In ogni caso, la separazione delle carriere risponde a un principio di civiltà giuridica, proprio di tutti gli ordinamenti democratici, che – soprattutto dopo l'introduzione del codice di procedura penale del 1989 – vede funzioni totalmente diverse fra il pubblico ministero, che esercita l'azione penale, e il giudice: il primo è parte pubblica, chi giudica è terzo imparziale.

Non è stata ancora formalizzata alcuna proposta di riforma ma, come più volte dichiarato dal Ministro della Giustizia, quando lo sarà l'ufficio del pubblico ministero sarà indipendente e autonomo, comunque non subordinato all'Esecutivo, a differenza di quanto accade in altre Nazioni europee.

- f. ***Fornisca maggiori dettagli sull'individuazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale (ci risulta che il Parlamento stia attualmente discutendo la questione). Inoltre, si prega di approfondire il possibile impatto dell'identificazione dei criteri di priorità sull'effettiva indipendenza della magistratura.***

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

I criteri di priorità non incidono sulla indipendenza della magistratura. La novella legislativa prevede una cornice stabile e vincolante di criteri generali fissata dal Parlamento con legge, nel cui ambito gli uffici di Procura (e per essi il Procuratore capo) sono chiamati a predisporre i criteri di priorità. Anche tali criteri sono stati introdotti durante la precedente legislatura (cosiddetta "riforma Cartabia").

Domanda nr. 7

A circa un anno dalla riforma della giustizia fiscale, vi preghiamo di informarci sul feedback ricevuto sul funzionamento dei tribunali fiscali, con particolare attenzione alla loro indipendenza (in particolare, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia in coordinamento con il Ministero dell'Economia e delle Finanze

Come rappresentato nelle precedenti interlocuzioni, la riforma della giustizia tributaria, approvata con la Legge n. 130/2022, ha previsto, tra gli interventi relativi alla disciplina ordinamentale, una riorganizzazione della magistratura tributaria, allo scopo di affidare a giudici a tempo pieno il contenzioso tributario, professionalizzando la figura del magistrato tributario (d.lgs. n. 545/1992, artt. 4-4-quater), anche al fine di migliorare il livello qualitativo delle sentenze. Inoltre, le Corti di giustizia tributaria di primo e di secondo grado hanno sostituito le precedenti Commissioni tributarie provinciali e regionali (d.lgs. n. 545/1992, art. 1).

Il quadro normativo di riforma della giustizia tributaria è stato, altresì, ampliato dal D.L. n. 44/2023 e dal D.Lgs. n. 220/2023, che hanno contribuito a rafforzare un sistema di garanzie già idoneo ad assicurare l'indipendenza delle corti di giustizia dal MEF.

I principali interventi normativi hanno riguardato i seguenti ambiti:

- A. Procedura di reclutamento della magistratura tributaria (d.lgs. n. 545/1992, artt. 4, 4-bis, 4-ter e 4-quater);
- B. Organo di autogoverno (d.lgs. n. 545/1992, art. 24, 24-bis, 29-bis): attività ispettiva e procedimenti disciplinari (d.lgs. n. 545/1992, art. 24, commi 2-bis, 2-ter);
- C. Istituzione del nuovo Dipartimento della giustizia tributaria nell'ambito del MEF.

A. Procedura di reclutamento

Le procedure concorsuali per l'immissione in magistratura tributaria, stabilite dalla legge n. 130/2022, prevedono un concorso gestito dalla Commissione di esame nominata dall'Organo di autogoverno della magistratura tributaria (CPGT) (art. 4 d.lgs. n. 545/1992). Il MEF non ha alcun potere di nomina del giudice, ma si limita a riportare nel Decreto Ministeriale le scelte operate dalla Commissione di esame, rappresentando la graduatoria finale definita e ratificata dall'organo di autogoverno (d.lgs. n. 545/1992, art. 9). All'esito della procedura concorsuale, al solo fine di garantire al magistrato tributario gli effetti sul suo status giuridico ed economico, il contenuto della delibera di nomina del CPGT è riproposto, senza alcun margine di modifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, nel decreto di nomina del magistrato adottato dal Ministro (d.lgs. n. 545/1992, art. 9). Lo schema sopra descritto ricalca quello delle procedure previste per l'immissione dei vincitori di concorso nella magistratura ordinaria, che vede coinvolti analogamente il CSM, quale organo di autogoverno della magistratura ordinaria, e il Ministero della giustizia.

Al CPGT, inoltre, spetta in via esclusiva la valutazione dei giudici, anche ai fini della progressione in carriera. L'articolo 11 del d.lgs. n. 545/92, come modificato dall'intervento legislativo di riforma, ha confermato che la titolarità delle procedure di assegnazione e di trasferimento degli incarichi, a cui è connessa una necessaria valutazione del giudice tributario, è attribuita esclusivamente al CPGT. Il MEF provvede alla sola ratifica delle delibere adottate dal CPGT sulle suddette procedure con l'adozione di un decreto del Ministro per i necessari adeguamenti dello status giuridico ed economico del giudice tributario. La procedura sopra descritta ricalca puntualmente quella prevista per l'assegnazione, trasferimento e valutazione dei magistrati ordinari che vede coinvolto il CSM, titolare della procedura, e il Ministero della giustizia che adotta un decreto del Ministro per le necessarie modifiche dello status giuridico ed economico del giudice ordinario.

Si fa presente che, all'esito di un'apposita procedura di interpello, bandita dal CPGT, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge n.130/2022, sono transitati nella giurisdizione tributaria, dalle altre giurisdizioni, già 21 magistrati professionisti.

Nel corso dei prossimi mesi del corrente anno, sarà bandito il primo concorso per esami dei magistrati tributari, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 10, della legge n. 130/2022.

In particolare, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato ad assumere, con le procedure di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545:

- per l'anno 2024, le unità di magistrati tributari che nell'anno 2023 non sono state assunte per effetto del transito nella giurisdizione tributaria di magistrati provenienti da altre giurisdizioni (79), aumentate di 68 unità, ossia 147 unità;
- nell'anno 2026, 204 unità;
- nell'anno 2029, 204 unità.

B. Organo di autogoverno

Il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria (CPGT), organo di autogoverno dei giudici tributari, è stato oggetto di intervento con la riforma del 2022, ampliando il ruolo e le funzioni ad esso attribuite, proprio al fine di rafforzare l'indipendenza della nuova magistratura tributaria.

Ancorché il personale in servizio presso il CPGT appartenga al ruolo MEF, la gestione organizzativa, e quindi il suo efficiente utilizzo, spetta esclusivamente all'organo di autogoverno, il quale è dotato per legge di una autonomia organizzativa e contabile (d.lgs. n. 545/1992, art. 24 e art. 29-bis). In sostanza, il personale in servizio presso il CPGT viene gestito autonomamente dall'organo di autogoverno, con la conseguenza che concretamente detto organo assegna il personale ai propri uffici e fornisce le necessarie direttive per lo svolgimento dei compiti istituzionali, sulla base di criteri stabiliti dai propri regolamenti. In sostanza il MEF non ha alcun potere decisionale sull'organizzazione e gestione del personale assegnato al CPGT. Con riguardo alle attività ispettive e alle procedure disciplinari, che sono state oggetto di intervento normativo, il Ministero dell'economia e delle finanze non svolge alcun ruolo attivo dal momento che dette attività sono rimesse alla esclusiva competenza dell'organo di autogoverno.

B.1 Attività ispettiva e procedimenti disciplinari – Ufficio del massimario

Con la suddetta legge di riforma del 2022, sono stati istituiti presso il CPGT l'Ufficio ispettivo e l'Ufficio del massimario nazionale, i cui componenti, scelti tra i magistrati e giudici tributari, sono nominati dall'organo di autogoverno (artt. 24 e 24-bis d.lgs. 545/92).

L'Ufficio ispettivo, disciplinato da un apposito regolamento (risoluzione CPGT n. 2/2023), svolge funzioni di controllo dell'operato di soggetti appartenenti alla giurisdizione tributaria nei limiti posti dalla legge e nel rispetto del principio di salvaguardia dell'esercizio autonomo della funzione giurisdizionale, mediante attività di accertamento imparziale ed obiettivo di situazioni e comportamenti oggetto di segnalazione o rilevati in via autonoma, nonché della regolarità delle condotte tenute nell'adempimento dei doveri d'ufficio. Detto ufficio, quindi, è tenuto a segnalare al CPGT eventuali anomalie il quale potrà interessare il presidente della Corte di giustizia di secondo grado territorialmente competente per l'avvio di eventuali procedimenti disciplinari. Con la delibera n. 441 del 28 marzo 2023, il CPGT ha indetto l'interpello per la selezione di n. 6 Componenti chiamati a comporre l'Ufficio Ispettivo di cui all'art. 24 commi 2, 2 bis e 2 ter D.Lgs. 545/92.

Si ricorda che relativamente ai procedimenti disciplinari, l'iniziativa dell'azione spetta, ai sensi dell'articolo 16 del d.lgs. n. 545/92, unicamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ovvero al Presidente della Corte di giustizia tributaria di secondo grado con riguardo ai giudici tributari in servizio presso le Corti presenti nella regione di competenza. La segnalazione del Presidente della Corte - che dà avvio al procedimento in esame - è indirizzata all'ufficio della disciplina presso il CPGT, che ne segue l'iter fino alla eventuale irrogazione della sanzione disciplinare al giudice tributario per le violazioni individuate puntualmente nell'art. 15 del d.lgs. n. 545/92. Il MEF, al pari del Ministero della giustizia per le sanzioni irrogate dal CSM ai giudici ordinari, provvede alla sola ratifica della sanzione deliberata dal CPGT con l'adozione di un decreto del Ministro per i necessari adeguamenti dello status giuridico ed economico del giudice tributario.

Con riguardo all'Ufficio del massimario, il CPGT ha adottato il regolamento di organizzazione (delibera CPGT n. 158/2023), con il quale sono stati stabiliti i requisiti che devono possedere i 16 magistrati e giudici tributari per lo svolgimento delle relative

funzioni. Con successiva delibera del 28 febbraio 2023, n. 309, l'organo di autogoverno ha pubblicato l'interpello per la selezione di 15 componenti e 1 direttore dell'ufficio del massimario nazionale della giustizia tributaria.

Il supporto tecnico e amministrativo dei due nuovi uffici è fornito dal personale in servizio presso il CPGT.

C. Istituzione del nuovo Dipartimento della giustizia tributaria nell'ambito del MEF

Da ultimo, si rileva che con il decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74, è stato istituito il nuovo Dipartimento della giustizia tributaria (DGT) presso il MEF, struttura autonoma e distinta dal Dipartimento delle Finanze, nell'ambito del quale era presente precedentemente la Direzione centrale della giustizia tributaria.

Ai sensi dell'art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 300/1999, il nuovo DGT svolge l'attività di programmazione e gestione amministrativa dell'attività giudiziaria tributaria; sviluppo e gestione del sistema informativo della giustizia tributaria e del processo tributario telematico; gestione delle procedure di acquisizione di beni e servizi connessi al funzionamento delle corti di giustizia tributaria; analisi del contenzioso tributario; gestione dei concorsi per il reclutamento dei magistrati tributari e gestione amministrativa ed economica dei magistrati e giudici tributari nonché assistenza al Ministro nei rapporti con l'organo di autogoverno della magistratura tributaria.

Le funzioni sopra delineate si configurano mere attività di supporto all'attività giurisdizionale svolta dal corpo giudicante, le cui funzioni sono, invece, disciplinate dalla legge e dalla regolamentazione adottata dall'organo di autogoverno dei magistrati e giudici tributari.

Del resto, la scelta di strutturare un nuovo Dipartimento dedicato alla giustizia tributaria, e quindi al di fuori del Dipartimento delle finanze, era stato sollecitato dai rappresentanti della Commissione europea nell'ambito delle interlocuzioni avente ad oggetto la legge di riforma n. 130/2022.

Domanda nr. 8

Nel Rapporto sullo Stato di diritto 2023, abbiamo menzionato i procedimenti disciplinari avviati dal Ministro della Giustizia nei confronti di un collegio di giudici della Corte d'Appello di Milano; ci sono sviluppi al riguardo? Ci sono stati altri procedimenti disciplinari avviati dal Ministro della Giustizia dal luglio 2023?

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

In merito al procedimento disciplinare citato si segnala che il medesimo è ancora in fase istruttoria. Quanto alle iniziative disciplinari del Ministro della Giustizia, si precisa che dal 1 luglio 2023 al 31 dicembre 2023 sono state proposte 14 azioni disciplinari, inoltre dal 1 gennaio 2024 alla data odierna sono state proposte ulteriori 7 azioni disciplinari.

Tutte le citate proposte hanno riguardato ipotesi di illeciti funzionali ex art. 2 Decreto Legislativo 109/2006 ovvero ipotesi di illeciti extra funzionali (art. 3) o di illeciti disciplinari derivanti da reato.

Domanda nr. 9

Indicare l'attuale carico di lavoro dei magistrati (suddiviso per tipo di giurisdizione) in termini di numero di cause pendenti per giudice, nonché l'eventuale carico di lavoro target.

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

<i>Ufficio</i>	<i>Pendenti al 30/09/23*</i>	<i>Presenze togati al 30/06/2023 settore penale</i>	<i>Pendenti per magistrato</i>
Corte di Appello	231.633	561	413
Tribunale ordinario	908.600	2149	423

Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione – Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

**Ultimo dato disponibile. Aggiornamento del 15/10/2023.*

<i>Ufficio</i>	<i>Pendenti al 31/12/23</i>	<i>Presenze Presidenti + Consiglieri al 01.01.2024 – sez. penali</i>	<i>Pendenti per magistrato</i>
Corte di Cassazione	15.125	150	101

Fonte dati: per le pendenze, Corte di Cassazione - ufficio di statistica; per le presenze: I divisione Ufficio magistrati - Corte di Cassazione

<i>Ufficio</i>	<i>Pendenti 2023*</i>	<i>Presenze togati al 30/06/2023 settore civile</i>	<i>Pendenti per magistrato</i>
Corte di Appello	172.768	602	287
Tribunale ordinario	1.527.773	2628	581

Fonte: Ministero della giustizia - Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

**Dato provvisorio - Ultimo aggiornamento del sistema il 15/12/2023.*

<i>Ufficio</i>	<i>Pendenti al 31/12/23</i>	<i>Presenze Presidenti + Consiglieri al 01.01.2024 – sez. civili</i>	<i>Pendenti per magistrato</i>
Corte di Cassazione	94.759	173	548

Fonte dati: per le pendenze, Corte di Cassazione - ufficio di statistica; per le presenze: I divisione Ufficio magistrati - Corte di Cassazione

Domanda nr. 10

Per quanto riguarda la digitalizzazione del processo civile:

- a. Siamo stati informati che la banca dati delle sentenze civili non è ancora accessibile. In caso affermativo, potreste indicare quando la banca dati dovrebbe essere accessibile agli utenti?**

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

L'obsoleto database delle sentenze civili è stato dismesso e sostituito da un nuovo database, in linea con gli obiettivi del PNRR. Il nuovo database all'avanguardia è totalmente accessibile al seguente link <https://bdp.giustizia.it> e consente migliori capacità di ricerca, contenuti e sicurezza.

- b. Siamo stati informati che il PCT è spesso interessato da problemi di accessibilità (ad esempio nei fine settimana a causa di presunte attività di manutenzione).***

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

La soluzione del PCT è soggetta ad attività di manutenzione applicativa e correttiva standard. Negli anni passati le attività di manutenzione erano concentrate nei fine settimana, per limitare l'impatto sugli utenti. A partire da quest'anno abbiamo migliorato fortemente la pratica di manutenzione, riuscendo ad applicare la maggior parte delle patch applicative in modalità di continuità del servizio. Poche patch applicative pesanti, che tipicamente impattano sulle strutture del database, richiedono ancora un arresto del servizio limitato a poche ore.

Domanda nr. 11

Per quanto riguarda la digitalizzazione del processo penale:

- a. Siamo stati informati di problemi significativi che riguardano il sistema informatico reso disponibile nella seconda metà del 2023, in particolare per la Procura (ad esempio, siamo a conoscenza dell'iniziativa di diversi Procuratori Capo che autorizzano i procuratori a non utilizzare il sistema APP (Applicativo del Processo Penale, perché non funziona). Potreste fornire informazioni al riguardo?***

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

È stata realizzata la prima versione della soluzione di base del Sistema APP. IL 24 novembre 2023 sono state completate le installazioni dell'applicativo APP presso le Procure della Repubblica e presso l'Ufficio GIP. Attualmente i sistemi sono in uso. Nel corso del 2024 le funzionalità saranno via via evolute. La DOGISIA assicurerà costante supporto agli utenti attraverso sessioni informative, webinar, materiale formative, FAQ.

- b. Nella sua memoria scritta, lei fornisce alcune informazioni quantitative e qualitative sulla digitalizzazione del processo penale. Potrebbe spiegare cosa manca ancora per raggiungere l'obiettivo di un processo penale completamente digitalizzato?***

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

La Milestone non prevede un termine per la digitalizzazione dell'intero procedimento penale che intendiamo portare comunque a conclusione nel più breve tempo possibile compatibilmente con le risorse umane e finanziarie assegnate.

Domanda nr. 12

Potrebbe spiegare il livello di digitalizzazione della giustizia tributaria, della giustizia amministrativa e della giustizia costituzionale e se nel 2023 ci saranno stati miglioramenti?

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

Il processo tributario telematico, obbligatorio dal 2019, ha permesso la quasi totale digitalizzazione di tutte le fasi del procedimento giurisdizionale. Nel 2022 sono stati effettuati 2.876.834 depositi con modalità digitale su un totale complessivo di 2.906.564 di atti depositati depositi, pari al 99,0%. In dettaglio, sono stati effettuati 2.311.659 depositi telematici nelle CGT 1° gr. (140.599 ricorsi, pari al 96,3% del totale, e 2.171.060 controdeduzioni ed altri atti, pari al 99,1% del totale) e 565.175 depositi telematici nelle CGT 2° gr. (41.051 appelli, pari al 97,3% del totale e 525.239 controdeduzioni ed altri atti, pari al 99,3% del totale).

Nel 2022, in assenza di una obbligatorietà dei depositi delle sentenze, l'80,4% dei provvedimenti definitori assunti in primo grado è stato depositato in modalità telematica con una riduzione del tempo medio di deposito rispetto alla procedura cartacea di 50 giorni (da 95 a 45 giorni). Nel secondo grado di giudizio, il 75,6% delle decisioni è stato depositato utilizzando il canale telematico, con una riduzione del tempo medio di deposito rispetto alla procedura cartacea di 69 giorni (da 126 a 57 giorni).

A questo quadro, che dimostra uno stato avanzato dell'utilizzo delle tecnologie digitali nel processo tributario, si aggiunge il recente decreto legislativo n. 220/2023, che ha completato normativamente il processo di digitalizzazione.

Sul piano normativo, in attesa delle norme tecniche che saranno previste dal Decreto del Ministro, la completa digitalizzazione di tutte le fasi del processo tributario si realizza mediante:

- l'obbligo di effettuare le notificazioni e il deposito di atti processuali, documenti e provvedimenti giurisdizionali in modalità telematica, estendendo tale obbligo anche ai contribuenti che ricorrono personalmente in giudizio senza l'ausilio di un difensore;
- l'obbligo della redazione e deposito telematico di tutti i provvedimenti giurisdizionali e la previsione della nullità dei provvedimenti giurisdizionali non firmati digitalmente.

Le suddette previsioni si applicano per i giudizi instaurati con ricorso notificato dal 2 settembre 2024.

In ogni caso, il predetto decreto legislativo n. 220/2023 (art. 79) demanda a un Decreto del Ministro le eventuali deroghe a tale obbligatorietà.

Domanda nr. 13

È a conoscenza di casi di tentativi da parte della criminalità organizzata di intimidire i membri della magistratura o di infiltrarsi in essa e ha previsto misure per contrastarli/prevenirli?

Risposta fornita da: Ministero dell'Interno

La legge rimette al Ministro dell'Interno, Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza, la competenza a adottare i provvedimenti e impartire le direttive per la tutela e la protezione delle

persone esposte a particolari situazioni di rischio di natura terroristica o correlate al crimine organizzato, al traffico di sostanze stupefacenti, di armi o di parti di esse, anche nucleari, di materiale radioattivo e di aggressivi chimici o biologici o correlate a attività di intelligence di soggetti o organizzazioni estere.

Per contrastare efficacemente le situazioni di pericolo e di minaccia è stato istituito all'interno del Dipartimento della Pubblica Sicurezza L'Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza personale – UCIS, che ha compiti di gestione complessiva dell'apparato di protezione attraverso la raccolta e l'analisi coordinata delle informazioni relativi alle situazioni personali di rischio.

L'UCIS è, dunque, l'ufficio attraverso cui il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nello specifico settore della protezione dei soggetti a rischio, coadiuva il Ministro dell'Interno nella sua funzione di Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza.

Domanda nr. 14

Alla luce dei risultati e delle raccomandazioni del Rapporto sullo Stato di diritto 2023 (cfr. pagg. 2, 14-17) riguardanti le norme e i regolamenti sui conflitti di interesse, il lobbismo e il finanziamento dei partiti politici, e del contributo scritto dell'Italia (pagg. 22-23 e 40), può fornire aggiornamenti sugli sviluppi politici e legislativi (in corso e previsti) e sui tempi previsti per l'attuazione di queste raccomandazioni da parte dell'Italia?

Risposta fornita da: PCM- Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento

Con riferimento alla disciplina vigente in materia di conflitto di interessi, la legge 20 luglio 2004, n. 15 – contenente disposizioni “in materia di risoluzione dei conflitti di interessi” – prevede una disciplina analitica dei casi di incompatibilità che gravano sui “titolari di cariche di Governo”. Ai sensi dell'art. 1, sono titolari di cariche di Governo il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Viceministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Entro trenta giorni dall'assunzione della carica di Governo, il titolare ha l'obbligo di dichiarare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato tali eventuali situazioni di incompatibilità, trasmettendo altresì – entro i sessanta giorni successivi – i dati relativi alle proprie attività patrimoniali (comprese le partecipazioni azionarie). Le medesime dichiarazioni devono essere rese anche dal coniuge e dai parenti entro il secondo grado del titolare. Quest'ultimo ha infine anche l'obbligo di dichiarare ogni successiva variazione dei dati patrimoniali in precedenza forniti.

L'articolo 8 della legge citata disciplina le conseguenze sanzionatorie per i casi in cui le dichiarazioni citate siano omesse o incomplete, prevedendo che, dopo il superamento dei termini sopra indicati, l'Autorità garante rivolga al titolare della carica un'espressa richiesta, fissando un termine non inferiore a trenta giorni per la trasmissione della comunicazione. Ove anche tale termine non sia rispettato, la legge prevede che si applichi la fattispecie di reato prevista dall'articolo 328 del Codice penale.

Si tratta di una norma del Codice penale italiano che punisce il “rifiuto” e l’“omissione” di atti d'ufficio da parte del pubblico ufficiale: il primo reato riguarda il pubblico ufficiale che

indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo (reclusione da sei mesi a due anni). La seconda fattispecie di reato – che si ritiene applicabile proprio ai casi di violazione degli obblighi di comunicazione della L. n. 215/2004 – punisce con la reclusione fino ad un anno o con la multa (fino a 1.032€) il pubblico ufficiale, che entro trenta giorni dalla richiesta, non compie l'atto cui è obbligato ai sensi della richiesta e non risponde per esporre le ragioni del ritardo.

Si rappresenta inoltre quanto segue:

➤ **Conflitto di interessi**

Proposta di legge parlamentare:

È in corso, presso la Commissione affari costituzionale della Camera dei deputati, l'esame della proposta di legge AC 304 *Disposizioni in materia di conflitti di interessi e delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche.*

La proposta di legge prevede, in sintesi, l'abrogazione della legge 20 luglio 2004, n. 215 ("Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi"), ritenuta inadeguata sotto alcuni profili^[1] e la predisposizione di un meccanismo, costruito in chiave preventiva, volto a evitare il formarsi di ipotesi di conflitti di interessi. Si propongono, inoltre, misure finalizzate a prevenire il conflitto di interessi che può derivare anche solo dalla mera proprietà di patrimoni di rilevanti dimensioni.

Per rendere effettivo questo meccanismo, viene predisposto un complesso impianto sanzionatorio che prevede diverse tipologie di sanzioni di carattere pecuniario e reputazionale. All'AGCM vengono affidati penetranti poteri di vigilanza e di controllo, nonché di applicazione delle relative sanzioni relativamente agli organi di governo statali e regionali. Le medesime funzioni sono attribuite all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) nei confronti degli organi di governo locali e dei componenti delle autorità indipendenti.

Codici di condotta adottati dalle Camere:

Nella seduta del 12 aprile 2016, la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha approvato il Codice di condotta dei deputati (consultabile qui), che reca le norme di comportamento dei membri della Camera dei deputati, informate ai valori di correttezza e imparzialità e le procedure per garantire il rispetto di tali norme.

Il provvedimento si fonda sul principio per cui l'esercizio delle funzioni di deputato deve essere svolto con disciplina ed onore e in rappresentanza della Nazione. I deputati non devono ottenere nessun vantaggio finanziario dalla propria attività parlamentare e in caso di conflitto di interessi, devono porre in atto ogni mezzo per rimuoverlo. Della mancata osservanza delle disposizioni del codice di condotta, come accertata dal Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, è dato annuncio all'Assemblea ed è assicurata la pubblicità sul sito internet della Camera dei deputati.

Il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica ha adottato un proprio Codice di condotta il 26 aprile 2022. Il documento in questione non risulta pubblicato sul sito web del predetto ramo parlamentare.

➤ **Lobbying:**

Proposte di legge parlamentari:

Nel corso della XIX legislatura sono stati presentati diversi progetti di legge in materia in entrambi i rami del Parlamento (AC 1700; AS 608; AC 983; AS 368; AC 546; AC 308; AS 68; AS 125; AS 133). Ad oggi l'esame parlamentare delle predette proposte non risulta ancora avviato.

Disposizioni in materia di lobbying adottate dalle Camere:

Allo stato, solamente la Camera dei deputati prevede un complesso di norme sul lobbying risultando assente una disciplina analoga nell'altro ramo del Parlamento.

In particolare, a seguito dell'adozione del Codice di condotta dei deputati, la Giunta per il regolamento della Camera, il 26 aprile 2016, ha approvato un provvedimento di **Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati** (consultabile [qui](#)).

Il provvedimento prevede:

- l'istituzione presso l'Ufficio di Presidenza della Camera, di un registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di relazione istituzionale nei confronti dei membri della Camera dei deputati presso le sue sedi;
- l'iscrizione nel registro di chiunque intenda svolgere attività di relazione istituzionale, rappresentando o promuovendo presso la Camera dei deputati interessi leciti;
- l'obbligo da parte degli iscritti al registro di presentare una relazione a cadenza annuale alla Camera che dia conto dei contatti posti in essere, degli obiettivi conseguiti e dei soggetti interessati;
- l'applicazione di sanzioni in caso di violazioni consistenti nella sospensione o cancellazione dal registro.
- Nel febbraio 2017 è stato materialmente istituito il "Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera", con la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017.
- È possibile richiedere l'iscrizione al Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera accedendo, mediante identità digitale SPID, ad una specifica sezione del sito internet della Camera.

➤ **Finanziamento dei partiti politici:**

Secondo la raccomandazione proveniente dall'UE^[2], l'Italia avrebbe dovuto istituire un registro elettronico unico al fine di monitorare le informazioni sul finanziamento dei partiti

politici e delle campagne elettorali, compito reso arduo dalla pratica di incanalare le donazioni ai partiti attraverso fondazioni e associazioni politiche.

Attualmente non esiste un registro centralizzato che favorisca l'assolvimento di questo compito; nondimeno nell'attuale legislatura sono state presentate in entrambe le Camere alcune proposte di legge volte a modificare l'attuale disciplina sul finanziamento pubblico ai partiti.

Si segnalano sul punto le proposte di legge **AC 533** (esame non ancora iniziato); **AS 207** e **AS 549** (in corso di esame).

Le due proposte da ultimo citate, in corso di esame congiunto presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, prevedono, in sintesi:

- l'integrazione del contenuto statutario dei partiti politici con disposizioni tese a favorire la partecipazione e la tutela delle minoranze interne; l'implementazione di obblighi di trasparenza concernenti le attribuzioni e la composizione degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo dei partiti, le modalità della loro elezione e la durata in carica dei loro componenti; la definizione di limiti più stringenti per le donazioni private e la reintroduzione del finanziamento pubblico ai partiti, secondo criteri di equa distribuzione (AS 207);
- la raccolta in un testo unico delle disposizioni pertinenti sugli obblighi di trasparenza, i requisiti statuari dei partiti politici e le modalità di contribuzione economica agli stessi (AS 549).

^[1] In particolare, la proposta di legge ritiene la l. 215/2004 manchevole per quanto concerne: *i)* i soggetti regolati, limitati ai soli titolari di cariche di governo, con mero rinvio alle normative regionali per gli amministratori degli enti territoriali; *ii)* il meccanismo di incompatibilità, la cui attivazione è rimessa all'interessato; la definizione di "conflitto di interessi", che non contemplerebbe i conflitti potenziali; *iii)* l'attività di controllo, vertente sulle dichiarazioni rese dagli interessati; e *iv)* l'irrogazione di sanzioni, aventi natura essenzialmente patrimoniale.

^[2] Cfr. *supra* il riferimento alla *Relazione 2023*.

Domanda nr. 15

Per quanto riguarda la proposta di legge sui conflitti di interesse dei titolari di cariche statali, regionali o locali (A.C. 304), potrebbe chiarire l'ambito personale e materiale di questa proposta? Si applica solo ai funzionari pubblici o anche ai funzionari eletti? Sono inclusi anche i membri della Camera dei Deputati? In caso contrario, è prevista l'introduzione di una legislazione "completa" sui conflitti di interesse che copra anche i deputati?

Risposta fornita da: PCM- Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

La proposta di legge di iniziativa parlamentare, recante "Disposizioni in materia di conflitti di interessi e delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche (AC 304)", è stata presentata il 13 ottobre 2022 e assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali, in sede referente, il 22 novembre 2022.

La I Commissione si è riunita il 2, l'8, il 14 e il 21 marzo 2023.

Nel corso della seduta del 21 marzo 2023 la Commissione Affari Costituzionali ha ritenuto utile acquisire il contributo di soggetti competenti trattandosi di un tema rilevante e complesso. È stato pertanto proposto un ciclo di audizioni, tenutesi il 20 e il 27 aprile 2023, il 3 maggio 2023, il 27 settembre 2023 e il 7 febbraio 2024 e si è in attesa delle determinazioni parlamentari in ordine al calendario di esame.

La proposta di legge riguarda i titolari di cariche di governo statali, regionali o locali, nonché il presidente e i componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione. Fra i primi sono compresi il Presidente del Consiglio dei ministri, i Vicepresidenti del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Viceministri, i Sottosegretari di Stato e i Commissari straordinari del Governo. L'ambito materiale definisce, invece, il conflitto d'interessi come qualsiasi situazione in cui uno dei predetti soggetti sia titolare di un interesse privato idoneo a interferire con l'imparzialità necessaria all'adempimento degli specifici compiti a cui è preposto.

La proposta di legge si applica, come sopra specificato, ai funzionari pubblici eletti o nominati che siano titolari di organi di governo o che siano componenti delle autorità indipendenti.

Sono inclusi solo i parlamentari che siano nel contempo titolari di cariche di governo.

Sull'ultimo quesito (*in caso contrario, è prevista l'introduzione di una legislazione "completa" sui conflitti di interesse che copra anche i deputati?*), non si è al corrente di tali iniziative normative.

Domanda nr. 16

Il 9 gennaio 2024, la Commissione Giustizia del Senato ha concluso l'esame degli emendamenti legislativi per l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio e la riduzione della portata del reato di traffico di influenze (emendamenti al Codice penale e al Codice di procedura penale).

a. Quali sono i prossimi passi della procedura e i tempi previsti per l'approvazione?

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

Il testo di legge già approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica deve ora essere esaminato e approvato dalla Camera dei deputati. Auspichiamo che, con il più ampio consenso, diverrà legge entro la fine del mese di marzo.

b. Sono state apportate modifiche al campo di applicazione della bozza di proposta originale e, in caso affermativo, potete fornirne i dettagli?

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

Non sono intervenuti cambiamenti nelle disposizioni riguardanti l'abuso di ufficio e il traffico di influenze.

c. Qual è l'interazione tra le modifiche proposte al reato di traffico di influenze e il quadro normativo sul lobbismo?

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

Si è ritenuto che l'ampiezza e la complessità della disciplina del conflitto di interessi siano tali da richiedere un intervento ad hoc, che consenta - anche in sede parlamentare - tutti gli approfondimenti necessari; per tale ragione, la tematica sarà affrontata in un secondo momento, dopo l'approvazione della riforma.

- d. *Se le proposte saranno adottate, potrebbe spiegare come il reato di abuso d'ufficio nel settore pubblico sarà coperto in futuro dal Codice penale italiano?***

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

Il nostro codice prevede e punisce severamente ben 17 fattispecie costruite attorno al concetto di atto illecito posto in essere dal pubblico ufficiale, tra le quali sono presenti diverse tipologie di corruzione (per l'esercizio della funzione, per un atto contrario ai doveri d'ufficio, in atti giudiziari), il peculato, il traffico di influenze illecite, tutti reati esplicitamente richiamati dalla normativa UE e dalla convenzione UNCAC. Peraltro, ulteriori strumenti di tutela penale connessi – tra i tanti – sono la previsione del reato di riciclaggio (che ben può annoverare, quale reato presupposto, i reati dei pubblici ufficiali contro la p.a.) nonché la possibilità di operare la confisca per equivalente del profitto o del prezzo dei predetti reati, ai sensi dell'art. 322 ter c.p..

L'iter normativo nazionale in corso, contenente la previsione dell'abolizione del reato di abuso d'ufficio, non solo non comporterà alcun indebolimento della lotta alla corruzione ma appare in linea con il principio di proporzionalità, richiamato espressamente nella proposta di direttiva con ulteriore rimando alla convenzione UNCAC, in base al quale “nel definire la portata dei reati connessi alla corruzione allo scopo di contemplare ogni condotta pertinente”, si manifesta la necessità di “limitare nel contempo tale portata a quanto necessario e proporzionato”.

- e. *Qual è la sua opinione sull'argomentazione secondo cui questo approccio ridurrebbe significativamente l'efficacia della lotta alla corruzione a tutti i livelli, compresa la corruzione ad alto livello?***

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

La novella non comporterà alcun arretramento nella prevenzione e contrasto ai fenomeni corruttivi, ad alcun livello. Invero, in materia di abuso d'ufficio, la risposta penale cederà il passo ad una triplice – per certi aspetti più incisiva, diretta ed efficace – tutela in via amministrativa, contabile e civilistica. Tale scelta si basa su un ineludibile presupposto di fondo, che rappresenta uno dei portati principali dei sistemi giudiziari del moderno Stato di diritto, a fondamento anche della differenziazione delle fonti di responsabilità: non tutto ciò che è illegittimo deve necessariamente configurarsi come illecito.

La risposta ordinamentale, in altri termini, si sposterà dalla mera sanzione della condotta illecita alla rimozione dell'atto e dei suoi effetti indesiderati e dannosi per i terzi. In primo luogo, attraverso l'utilizzo del sindacato amministrativo che sanziona le forme di patologia degli atti amministrativi illegittimi (ma non illeciti) alla luce della legge 7 agosto 1990 n. 241: nullità ed annullabilità del provvedimento amministrativo (art. 21-septies e 21-octies). In tal modo, si elimina in radice l'atto illegittimo dal mondo giuridico, rendendolo tamquam non esset. In secondo luogo, responsabilizzando la stessa pubblica amministrazione che, a fronte di condotte irregolari o illegittime dei dipendenti pubblici, possono ricorrere

all'annullamento d'ufficio dell'atto (art. 21-nonies). In terzo luogo, potendosi prefigurare, a fronte di un atto illegittimo della p.a., una forma di responsabilità amministrativa (cd. erariale) nei confronti del dipendente pubblico che, con il suo comportamento, cagiona un danno erariale nei confronti dello Stato: in tal caso, è la Procura della Corte dei Conti che istruisce il relativo procedimento e che ha l'onere di dimostrare la colpevolezza del presunto autore del danno nei confronti dell'erario.

Non è, infine, da trascurare il complesso delle misure di prevenzione, personali e soprattutto patrimoniali, da tempo applicabili agli indiziati – non necessariamente condannati – di reati contro la pubblica amministrazione. Il che permette di pervenire al sequestro e alla confisca dei presunti proventi da corruzione, concussione, ecc., prima ancora di una condanna.

Si ribadisce che il quadro normativo italiano, in materia di reati contro la pubblica amministrazioni, ha visto crescere nel corso di decenni le fattispecie incriminatrici, fino a pervenire all'assetto attuale, con le seguenti ipotesi illecite quali strumenti di prevenzione e contrasto in materia di corruzione e reati contro la pubblica amministrazione: art. 314 c.p., "Peculato"; art. 316-bis c.p., "Malversazione di erogazioni pubbliche"; art. 316-ter c.p., "Indebita percezione di erogazioni pubbliche"; art. 317 c.p., "Concussione"; art. 318 c.p., "Corruzione per l'esercizio della funzione"; art. 319 c.p., "Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio"; art. 319-ter c.p., "Corruzione in atti giudiziari"; art. 319-quater, "Induzione indebita a dare o promettere utilità"; art. 322 c.p., "Istigazione alla corruzione"; art. 322-bis c.p., "Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri"; art. 326 c.p., "Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio"; art. 328 c.p., "Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione"; art. 346-bis c.p., "Traffico di influenze illecite"; art. 353 c.p., "Turbata libertà degli incanti"; art. 353-bis c.p., "Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente"; tra gli strumenti di contrasto patrimoniale: art. 322-ter c.p., "Confisca"; art. 322-quater c.p., "Riparazione pecuniaria".

Il reato di abuso di ufficio costituiva in origine una norma di chiusura del sistema, quando le fattispecie incriminatrici erano di numero notevolmente inferiore a quelle attualmente in vigore. Oggi la presenza del reato di abuso, se da un lato non aggiunge alcunché alla varietà delle ipotesi criminose - tant'è che rispetto alle contestazioni le condanne sono una percentuale esigua - determina un effetto paralizzante sulle amministrazioni pubbliche: la mera notifica dell'imputazione blocca lavori pubblici anche importanti e ferma l'azione degli amministratori. Non è un caso se la quasi totalità dei sindaci italiani è in prima linea da tempo, senza distinzione di colore politico, per sostenere l'abrogazione del reato.

- f. Potrebbe fornirci alcune statistiche che mostrino – per ciascuno degli ultimi 5 anni – il numero di nuovi casi, il numero di casi conclusi con una condanna e il numero di casi conclusi senza condanna, fornendo in quest'ultimo caso un dato statistico sulle ragioni dell'assoluzione (ad esempio, prescrizione, mancanza di prove, ecc.)?***

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

Tab.1 - Procedimenti penali iscritti e definiti nelle procure italiane - registro noti Mod. 21 - contenenti il reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.). Anni 2021-2022

Anno	Procedimenti sopravvenuti	Procedimenti esauriti	di cui esauriti con:		
			Richieste di archiviazione	Inizio azione penale	Definiti in altro modo
2021	4.745	5.292	4.121	452	719
2022	3.938	4.481	3.536	360	585

(a) Gli uffici che hanno fornito i dati sono 136 su 140, pari al 97% del totale

Fonte: Ministero della Giustizia - DDSC - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Tab.3 - Modalità di definizione - sezione gip/gup - dei procedimenti penali contenenti il reato d'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.). Anni 2016-2022

Anno di definizione	Sentenze							Decreti					Definizioni promiscue	Definiti in altro modo	Totale definiti
	Condanne	Patteggiamenti	Absoluzioni	Non doversi procedere per prescrizione	Non doversi procedere diverso da prescrizione	Altre sentenze	totale sentenze	Decreti penali di condanna esecutiva	Decreti di archiviazione per prescrizione	Decreti di archiviazione diversi da prescrizione	Decreti che dispongono il giudizio	totale decreti			
2016	12	23	78	36	172	5	326	0	421	6.161	534	7.116	39	149	7.630
2017	21	24	65	34	158	1	303	0	400	6.253	483	7.136	32	136	7.607
2018	21	23	57	24	166	0	291	0	373	5.769	501	6.643	39	160	7.133
2019	21	29	74	21	166	10	321	0	243	5.205	447	5.895	26	129	6.371
2020	12	29	41	15	109	8	214	1	208	4.390	291	4.890	20	78	5.202
2021	9	35	72	28	170	4	318	0	148	4.478	369	4.995	36	83	5.432
2022 ^(a)	18	20	43	14	108	2	205	0	157	3.556	235	3.948	20	54	4.227

(a) Dati provvisori.

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Tab.4 - Modalità di definizione - sezione dibattimento - dei procedimenti penali contenenti il reato d'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.). Anni 2016-2022

Anno di definizione	Sentenze							Definizioni promiscue	Totale definiti
	Condanne	Patteggiamenti	Absoluzioni	Non doversi procedere per prescrizione	Non doversi procedere diverso da prescrizione	Altre sentenze	totale sentenze		
2016	82	0	290	133	12	10	527	78	605
2017	66	0	257	121	16	5	465	72	537
2018	54	0	279	129	24	6	492	90	582
2019	54	0	235	114	13	8	424	65	489
2020	37	0	200	115	12	3	367	54	421
2021	18	0	256	152	24	5	455	58	513
2022 ^(a)	33	0	222	99	10	4	368	49	417

(a) Dati provvisori.

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Domanda nr. 17

Secondo le informazioni a disposizione della Commissione, la Camera dei Deputati sta esaminando una proposta di legge (C. 893-A Pittalis) contenente “Modifiche al Codice Penale e al Codice di Procedura Penale in materia di prescrizione” e i Presidenti delle Corti d’Appello italiane hanno richiesto un periodo transitorio per i procedimenti d’appello in corso.

- a. *Qual è la motivazione di questa proposta, alla luce dell'impegno dell'Italia a monitorare l'impatto della riforma della giustizia penale sui casi di corruzione chiusi dopo il decorso di due anni in appello (cfr. Rapporto sullo Stato di diritto 2023, pagg. 12-13)?*
- b. *Quale sarebbe l'effetto sull'effettivo perseguimento/giudizio dei reati di corruzione (spesso complessi)?*

Risposte fornite in un'unica soluzione da: Ministero della Giustizia

L'iniziativa legislativa, approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati, punta a ripristinare un modello di prescrizione sostanziale: il tempo impiegato per definire il giudizio di primo grado torna così ad incidere sui tempi di definizione delle fasi di appello o di cassazione.

Va osservato che la proposta condivide con la disciplina attualmente vigente il medesimo obiettivo: consentire di portare a conclusione i giudizi, quando sono giunti in grado di appello o in sede di Cassazione, in tempi ragionevoli.

Tanto è vero che in esito ai lavori della Commissione istituita presso il Ministero della giustizia nel 2021, e presieduta dal presidente Giorgio Lattanzi, in esito alla quale venne approvata la legge 27 settembre 2021, n. 134, la soluzione incentrata sull'improcedibilità e l'altra, sostanzialmente corrispondente a quella proposta, furono ambedue indicate come idonee allo scopo: a) di permettere che i giudizi svolti in primo grado e pervenuti nelle fasi di gravame (appello e cassazione) possano giungere ad una utile conclusione; b) nel contempo, di evitare che il processo in queste fasi si possa protrarre senza limiti di tempo (effetto invece conseguente alla modifica precedente, realizzata con la legge 9 gennaio 2019, n. 3).

Sul piano della concreta incidenza sull'organizzazione del lavoro degli uffici, nelle fasi di appello e di cassazione, si può ritenere che la proposta non comporti conseguenze particolari, perché anche la soluzione ora consolidata nel testo approvato dalla Camera dei deputati impone, come già derivava dalla legge 27 settembre 2021, n. 134, di adottare modelli organizzativi che evitino che le fasi di gravame abbiano una durata non ragionevole.

Pertanto, va rilevato che se il modello ispirato alla legge 27 settembre 2021, n. 134 comportava sempre, irrimediabilmente, la vanificazione del giudizio di primo grado o di appello – qualora la fase successiva non avesse rispettato i termini di durata ragionevole di quella fase, a prescindere dalla ragionevole durata complessiva del processo – il ritorno ad un modello di estinzione sostanziale del reato comporta che la vanificazione del giudizio di primo grado o di appello, qualora la fase successiva non rispetti i termini di durata ragionevole della fase, si verifichi solo se la durata complessiva del processo supera i termini complessivi che l'ordinamento ha individuato come congrui rispetto al reato oggetto di accertamento: ossia i termini della prescrizione sostanziale.

Si può aggiungere, sotto questo ultimo profilo, che la proposta ripristina la spinta "virtuosa" a che la durata del giudizio di primo grado sia contenuta, perché il tempo impiegato per definire il giudizio di primo grado torna ad avere incidenza sulla eventuale vanificazione del processo che allo stato deriva invece solo dalla durata del processo nella fase di appello o di cassazione.

Domanda nr. 18

Secondo le informazioni a disposizione della Commissione, nel settembre 2023 la Commissione Giustizia del Senato ha discusso/approvato una relazione sulle intercettazioni

telefoniche che raccomanda il divieto di utilizzare “trojan” nelle indagini sulla corruzione. Potreste elaborare questo sviluppo dal punto di vista dell’efficacia delle indagini e del perseguimento dei reati di corruzione?

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

È pendente – assegnato (ma non ancora iniziato l’esame) l’Atto Senato n. 416, che mira ad introdurre modifiche agli articoli 266 e 267 del codice di procedura penale, in materia di utilizzo del captatore informatico nei procedimenti per delitti contro la pubblica amministrazione.

Come osservato nella comunicazione di accompagnamento al disegno di legge, sotto il profilo delle indagini a mezzo trojan horse i reati contro la pubblica amministrazione vengono di fatto equiparati ai reati per criminalità organizzata e terrorismo, ammettendosi l’uso di tale invasivo mezzo di ricerca della prova anche per quanto concerne tali tipologie di reati.

Sempre in tale comunicazione si osserva come l’utilizzo del trojan, introdotto nell’ordinamento penale italiano con la legge 23 giugno 2017, n. 103 – cosiddetta riforma Orlando – rappresenti lo strumento più penetrante ed efficace nel contrasto alla commissione di reati ritenuti di particolare gravità di tipo associativo e di terrorismo; aggiungendosi che esso è lo strumento che più viola la sfera di intimità dell’intercettato, “ (...) con il rischio di una diversa destinazione d’uso atto a violare la privacy degli individui, nonostante la Corte di cassazione abbia confermato che vada esclusa la riconducibilità del trojan agli strumenti di pressione sulla libertà fisica e morale il cui uso è vietato dall’articolo 188 del codice di procedura penale”.

In ragione di queste argomentazioni, il disegno di legge attualmente pendente presso il Senato della repubblica reca modifiche degli articoli 266 e 267 del codice di procedura penale, volte a prevedere l’esclusione dei reati contro la pubblica amministrazione dall’utilizzo del trojan nelle indagini.

Domanda nr. 19

Per quanto riguarda le statistiche sulle condanne totali fornite nel contributo scritto dell'Italia (pagg. 27-28), potrebbe indicare quando saranno disponibili le cifre aggiornate delle condanne definitive? L'arretrato esistente è dovuto a problemi tecnici o di altro tipo? Alcuni di questi casi sono legati alla corruzione ad alto livello? Avete qualche dato sul numero di indagini e procedimenti giudiziari che mostri l'andamento degli ultimi anni?

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

Questionario OCSE quesito 2: Provvedimenti di condanna iscritti al casellario per reati di corruzione emessi dal 2018 al 2023 per anno della condanna e per reato (Persone fisiche)						
Ipotesi di reato	2018	2019	2020	2021	2022	2023
art.314 c.p.	460	519	369	450	331	168
art.316 c.p.	5	9	4	4	4	1
art.316 bis c.p.	14	5	3	17	18	6
art.316 ter c.p.	209	218	138	143	145	138
art.317 c.p.	42	44	37	26	22	7
art.318 c.p.	35	26	38	32	46	27
art. 319 c.p.	192	140	135	175	219	99
art.319 bis c.p.	19	2	8	2	1	14
art.319 ter c.p.	6	18	19	19	11	1
art.319 quater c.p.	65	71	41	34	39	20
art.320 c.p.	9	7	29	6	3	4
art.321 c.p.	81	91	69	62	133	68
art.322 c.p.	96	94	64	66	51	21
art.322 bis c.p.	0	2	1	0	0	0
art.323 c.p.	88	64	65	57	35	11
art.328 c.p.	46	38	32	44	39	16
art.346 bis c.p.	10	11	15	34	24	14
art.640 bis c.p.	163	187	99	171	278	190
art.2635 c.c.	3	4	1	2	3	2
art.2635 bis c.c.	0	1	0	0	0	0
art.2636 c.c.	4	0	3	0	0	0
art. 28 D.L.vo 39/2010	0	0	0	0	0	0
art. 24 D.L.vo 231/2001	0	0	0	1	0	0
art. 25 D.L.vo 231/2001	3	0	1	0	0	0
Totale provvedimenti per anno	1.550	1.551	1.171	1.345	1.402	807

Questionario OCSE quesito 2: Provvedimenti di condanna iscritti al casellario per corruzione emessi dal 2018 al 2023 per anno della condanna e per illecito amministrativo (Persone giuridiche)						
Ipotesi di reato	2018	2019	2020	2021	2022	2023
art. 24 D.L.vo 231/2001	25	15	18	21	14	6
art. 25 D.L.vo 231/2001	18	9	10	11	5	3
art. 25 ter, lettera s bis D.L.vo 231/2001	0	0	0	1	0	0
Totale provvedimenti per anno	43	24	28	33	19	9

Fonte: Sistema Informativo Casellario

" non è consentito l'utilizzo dei dati per finalità diverse da quelle istituzionali"

N.B. La rilevazione potrebbe discostarsi dai dati reali a causa del fenomeno dell'arretrato nell'alimentazione del sistema da parte degli uffici.

Domanda nr. 20

Ci sono altri sviluppi legislativi e politici recenti (in corso o previsti) in materia di prevenzione e repressione della corruzione che vorreste evidenziare?

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

Pure non essendoci altre iniziative legislative in corso di esame, il Ministero è impegnato su più fronti anche a livello internazionale per favorire iniziative comuni per il contrasto alla corruzione anche attraverso la formazione del personale (giudiziario e di Polizia) e lo scambio di expertise e la condivisione di best practice.

Domanda 21

Secondo le informazioni a disposizione della Commissione, si teme un forte aumento del numero di intimidazioni legali e di cause, anche da parte di personalità politiche, contro i giornalisti. Data la mancanza di norme per prevenire le cause abusive, come confermato nel suo contributo scritto, il Governo sta pensando di affrontare questa lacuna e di introdurre misure per proteggere i giornalisti dalle SLAPP?

Non esiste alcuna legislazione *ad hoc* sui giornalisti: per questo le cosiddette cause abusive incontrano le sanzioni previste per le cause temerarie (cioè quelle manifestamente infondate), sanzioni che sono di natura pecuniaria.

Le azioni civili o le querele penali proposte contro i giornalisti sono sempre vagliate da giudici terzi, ed è consolidata in giurisprudenza la categoria della cosiddetta verità putativa, rispetto alla quale anche l'articolo privo di qualsiasi aderenza al fatto che descrive non è sanzionabile se l'autore sostiene di essere stato convinto della sua veridicità. Tale categoria limita fortemente la risarcibilità dei danni provocati da articoli dal contenuto oggettivamente falso.

Il Governo non ha intenzione di modificare la disciplina vigente, in quanto idonea ad assicurare la libertà di stampa e il diritto dei cittadini ad essere informati.

Domanda nr. 22

Il Governo sta considerando l'adozione di nuove norme volte a rafforzare la tutela del segreto professionale dei giornalisti e delle fonti giornalistiche?

===

Domanda nr. 23

Come riferito da diversi stakeholder nei loro contributi, e come menzionato nel Rapporto sullo Stato di diritto 2023, nell'ultimo anno ci sono state iniziative legislative (ad esempio il cosiddetto "Decreto Nordio" e l'"emendamento Costa") che possono portare a un ulteriore inasprimento del diritto di accesso alle informazioni giudiziarie e alla copertura giornalistica dei reati. Potrebbe fornire ulteriori informazioni sul contenuto di queste iniziative, nonché sulla loro ratio e sulle finalità che si prefiggono? Potrebbe inoltre spiegare quali garanzie o misure ha previsto per garantire che tali iniziative preservino anche la libertà di stampa e il diritto dei cittadini a essere informati?

Risposta fornita da: Ministero della Giustizia

Il cosiddetto emendamento Costa non intacca il principio, costituzionalmente tutelato, della libertà di cronaca. Invero, con tale emendamento alla legge di delegazione europea, è stato introdotto esclusivamente il divieto di pubblicazione “integrale o per estratto” del testo dell’ordinanza cautelare fino alla conclusione delle indagini o dell’udienza preliminare. Tramite tale formulazione, si è realizzato il bilanciamento tra il diritto di cronaca e il diritto alla riservatezza dei soggetti coinvolti nella fase delle indagini preliminari, in conformità al principio, anch’esso costituzionalmente tutelato, della presunzione di non colpevolezza, oggetto peraltro della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, recepita con D.lgs. 8 novembre 2021, n. 188. Nessun bavaglio, quindi, alla stampa, poiché il giornalista potrà gestire, nei limiti di legge, la notizia acquisita e riportarne la sostanza.

Per quel che attiene al “decreto Nordio”, approvato in prima lettura presso il Senato, viene aumentata la tutela della riservatezza di una terza persona, estranea al processo, che possa essere citata in una conversazione intercettata. Non potranno essere riportate le conversazioni e i dati relativi a soggetti non coinvolti dalle indagini, se non considerati rilevanti per il procedimento.

Così nella richiesta di misura cautelare del pubblico ministero e nell’ordinanza del giudice - atti il cui contenuto di frequente viene pubblicato - non devono essere indicati i dati personali dei soggetti diversi dalle parti, salvo che ciò sia considerato indispensabile per l’esposizione degli elementi rilevanti.

Domanda nr. 24

A sua conoscenza, ci sono stati attacchi contro i giornalisti, compresi gli SLAPP, nell'ultimo anno?

===