



DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della giustizia (NORDIO)

e dal Ministro della difesa (CROSETTO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 LUGLIO 2023

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare

L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), relativa al disegno di legge recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare, è stata trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 11 ottobre 2023.

Per l'analisi tecnico-normativa (ATN), trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 2 agosto 2023, si veda l'atto Senato 808 - SUPPLEMENTO.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI**Motivazioni dell'intervento**

Il provvedimento in oggetto reca disposizioni di riforma del codice penale, di procedura penale, dell'ordinamento giudiziario e militare.

Con riferimento alle norme di diritto sostanziale la necessità dell'intervento normativo trae origine dall'esigenza di definire un quadro normativo che sia in grado di perimetrare con maggior compiutezza gli ambiti del penalmente rilevante, nel rispetto dei principi democratici di tassatività e determinatezza. L'opportunità delle principali norme processuali di riforma, invece, si impone al fine di implementare moduli procedimentali in grado, attraverso l'anticipazione della *disclosure* (laddove possibile e non incompatibile con le finalità di accertamento e repressione delle condotte criminose) di avere un quadro istruttorio completo all'atto dell'assunzione di

provvedimenti cautelari particolarmente gravosi poiché privativi della libertà personale così da minimizzare il rischio, proprio dell'attuale sistema processuale, di successiva caducazione di provvedimenti custodiali adottati *inaudita altera parte*, fonte per lo Stato di risarcimento del danno per ingiusta detenzione.

Da ultimo, al fine di accompagnare dette previsioni di efficientamento del sistema con la disponibilità di una forza organica in grado di implementare gli istituti introdotti, si è disposto l'incremento organico del personale di magistratura.

Obiettivi dell'intervento

L'obiettivo fondamentale perseguito dal legislatore della riforma è l'efficientamento, nel suo complesso, del sistema giustizia, da perseguirsi intervenendo non solo su alcuni istituti di natura processuale, ma anche su misure di carattere sostanziale ed organizzativo. Tutti gli interventi proposti convergono, dunque, al comune scopo di definire da un lato un quadro normativo di diritto penale sostanziale dall'altro di implementare moduli organizzativi e processuali che siano in grado di consentire un esercizio dei pubblici poteri improntato ad efficacia ed efficienza nel rispetto della legalità e del garantismo.

Consultazioni effettuate

Non sono state effettuate consultazioni esterne alle strutture ministeriali.

Opzione scelta e i relativi impatti

L'opzione di non intervento è stata valutata ma non percorsa per l'esigenza di concretizzare un intervento normativo di diritto positivo che consentisse di perseguire gli obiettivi generali come descritti nei successivi paragrafi della presente relazione (paragrafi 2 e 3).

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

La normativa in esame si muove lungo tre direttrici fondamentali: riforma di alcuni istituti di diritto penale sostanziale (reati di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite), di diritto penale processuale, dell'ordinamento giudiziario e militare.

La riforma di alcuni istituti di diritto penale sostanziale posti a presidio del corretto esercizio dei pubblici poteri si rende necessaria per superare le criticità di sistema efficacemente rappresentate dalla Corte costituzionale nella propria sentenza n. 8 del 2022, nella quale si descrive l'attuale apparato amministrativo come votato ad una "*burocrazia difensiva*", nella quale "*i pubblici funzionari si astengono dall'assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell'interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta 'paura della firma')*", così adottando un approccio alla gestione della cosa pubblica caratterizzato dall'adozione di criteri di cautela estrema, che arriva fino alla paralisi decisionale.

Si è infatti ben messo in luce che "*il solo rischio, ubiquo e indefinito, del coinvolgimento in un procedimento penale, con i costi materiali, umani e sociali (per il ricorrente clamore mediatico) che esso comporta, basta a generare un 'effetto di raffreddamento', che induce il funzionario a imboccare la via per sé più rassicurante*", con inevitabili "*riflessi negativi in termini di perdita di efficienza e di rallentamento dell'azione amministrativa, specie nei procedimenti più delicati*".

Inoltre, l'attuale formulazione dell'articolo 323 c.p. ha comunque portato a squilibri di sistema: a fronte di un notevole impegno di risorse investigative nel perseguimento di dette fattispecie di reato non si è poi approdati ad un riconoscimento della responsabilità penale dei soggetti sottoposti ad indagine in una misura percentuale soddisfacente a bilanciare l'iniziale investimento di risorse umane e materiali degli apparati giudiziari.

Attualmente, nonostante il numero elevato di iscrizioni, solo il 3% di queste si trasforma in sentenze di condanna.

In termini assoluti, rispetto al quinquennio precedente, anche il numero di procedimenti per abuso di ufficio è in forte calo (da 7939 nel 2016 a 5418 nel 2021), mentre il numero di condanne è pari a qualche decina di unità (da 82 nel 2016 a 18 nel 2021 per i processi giunti a dibattimento, oltre le 44 sempre del 2021 innanzi alle Sezioni G.i.p./G.u.p.).

Nondimeno, il reato di abuso di ufficio appare costantemente percepito dagli amministratori della cosa pubblica come causa di un'esposizione ad un rischio di responsabilità penale difficilmente ponderabile e prevedibile, tale perciò da essere in grado di compromettere la fluidità e l'efficienza dell'azione amministrativa fino ad arrivare quasi a paralizzarla. Detto aspetto assume grande rilevanza, soprattutto ove si considerino gli straordinari impegni legati al PNRR e la correlata capacità di spesa che dovrà essere dimostrata nell'amministrazione delle relative risorse.

I numeri, pertanto, dimostrano non solamente l'inefficacia dell'attuale sistema normativo, ma anche la sua antieconomicità, inefficienza e "pericolosità" nell'attuale contingenza storica.

Parimenti dicasi con riferimento alla seconda fattispecie di intervento, il traffico di influenze illecite, rispetto al quale lo stesso presidente dell'ANAC ha espresso condivisione per un progetto di una riforma che sia teso ad una più puntuale definizione dell'ambito di applicazione, anche in considerazione delle criticità applicative dell'attuale norma e tenuto conto del confine non sempre ben definito rispetto ad altre ipotesi di reato ricadenti in ambiti connessi e affini, quali lo stesso reato di corruzione.

La nuova formulazione dell'art. 346 bis c.p., infatti, onde evitare frizioni con i principi generali di tassatività, determinatezza e precisione delle disposizioni penali, nonché nell'ottica di intendere la sanzione penale quale *extrema ratio* per la tutela degli interessi della collettività e dei diritti dei cittadini, perimetra con maggiore accuratezza gli ambiti della fattispecie. In tal senso si è proceduto a:

- a) eliminare il riferimento, per l'integrazione della condotta incriminata, a relazioni con taluno dei soggetti indicati (pubblici ufficiali, incaricati

- di pubblico servizio, soggetti di cui all'art. 322 bis c.p.) che siano meramente "asserite" anziché concretamente "esistenti";
- b) eliminare il riferimento, anziché al solo effettivo "sfruttamento" di tali relazioni, anche al mero "vanto" delle medesime;
 - c) specificare la natura economica dell'utilità correlata all'indebita dazione o promessa a fronte della mediazione illecita operata dall'agente, con esclusione dunque di utilità di altra generica ed imprecisata natura, con ciò riducendo lo spazio interpretativo del giudicante, in modo da evitare possibili contrasti giurisprudenziali e dunque efficientare la certezza del diritto penale e la sua omogenea applicazione in ambito giudiziario;
 - d) precisare l'intenzionalità dello sfruttamento delle relazioni, in modo da fornire un più rigoroso parametro, anche con risvolti per ciò che concerne l'elemento psicologico della fattispecie nel suo complesso;
 - e) definire espressamente il concetto di "mediazione illecita".

In conclusione, la più rigorosa circoscrizione della norma incriminatrice e la più precisa e puntuale specificazione della medesima non potranno che avere quale riflesso un miglioramento nel perseguire le finalità general-preventive e special-preventive della norma penale in questione, a tutto beneficio dei consociati, al contempo evitando applicazioni non omogenee della stessa e le correlate e deleterie conseguenze che ne derivano.

La seconda direttrice di intervento riguarda gli istituti del diritto processuale penale.

Un primo blocco attiene alla materia delle intercettazioni, rispetto alle quali vengono perimetrare le attività di pubblicazione e di rilascio copie, e definiti i limiti operativi di gestione del materiale acquisito, anche da parte degli apparati giudiziari e di polizia, limitatamente ai profili riguardanti soggetti terzi non coinvolti nelle indagini e allorquando non siano rilevanti ai fini delle stesse.

La necessità dell'intervento normativo trae origine dall'esigenza di regolamentare un'attività il cui libero dispiegarsi potrebbe portare, in talune circostanze, ad una violazione dei principi in materia di tutela della privacy.

Lo stesso Garante per la protezione dei dati personali, con riferimento alla diffusione di notizie riguardanti terzi estranei alla vicenda giudiziaria, in un comunicato del 6 maggio 2004, aveva chiesto agli organi di stampa di astenersi «dal diffondere i nomi e altre informazioni che riguardino persone che non risultano coinvolte nelle indagini e che appaiono invece collegate ai protagonisti dei fatti narrati, ad esempio, solo in ragione di precedenti relazioni sentimentali e convivenze avute con le stesse, ovvero in virtù di mere circostanze di fatto», potendosi ritenere che «l'indiscriminata pubblicazione di trascrizioni di intercettazioni di numerose conversazioni telefoniche, specie quando finisca per suscitare la curiosità del pubblico su aspetti intimi e privati senza rispondere integralmente ad un'esigenza di giustificata informazione su vicende di interesse pubblico, possa configurare anche una violazione delle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo» (provvedimento del Garante "Pubblicazione di intercettazioni telefoniche e dignità della persona" del 21 giugno 2006).

Un secondo blocco di intervento riguarda la disciplina delle misure cautelari personali, materia sulla quale si interviene secondo due direttrici:

1) l'estensione dell'applicazione dell'interrogatorio preventivo rispetto all'eventuale applicazione della misura cautelare in tutti i casi in cui, nel corso delle indagini preliminari, non risulti necessario che il provvedimento cautelare sia adottato "a sorpresa" (ossia, allorquando non sussistano le esigenze cautelari del pericolo di fuga e dell'inquinamento probatorio, nonché non si versi nelle ipotesi del rischio di reiterazione dei delitti particolarmente gravi e di allarme sociale espressamente richiamati dal legislatore);

2) la collegialità nella decisione sulla richiesta di applicazione della custodia in carcere in fase di indagini.

La prima delle novità sopra indicate è finalizzata a valorizzare l'importanza del contributo che, in fase di interrogatorio preventivo, l'indagato potrebbe dare all'autorità giudiziaria e che potrebbe rivelarsi idoneo a scongiurare l'adozione di una misura cautelare.

L'anticipazione dell'interrogatorio a un momento anteriore rispetto all'emissione dell'ordinanza evita pertanto il rischio, insito nell'attuale

sistema, che il "ripensamento" dell'autorità giudiziaria procedente avvenga soltanto successivamente all'adozione e all'esecuzione della misura cautelare (a cui appunto l'interrogatorio, finora, faceva solo seguito), all'esito della prima interlocuzione utile con l'indagato, ovvero in sede di riesame o appello avverso la misura impugnata in tali sedi, ivi valutate le doglianze della difesa.

Le criticità connesse all'attuale sistema attengono quindi proprio alla collocazione temporale postuma all'adozione della misura dell'interrogatorio di garanzia, osservandosi come la sottoposizione a qualsivoglia misura cautelare, e quindi, in special modo, a una di tipo custodiale, possa costituire un danno irreparabile per l'indagato.

Nell'ipotesi in cui all'applicazione della misura cautelare dovesse seguire un'archiviazione in fase di indagini ovvero un'assoluzione in sede dibattimentale, il danno procurato all'indagato a seguito dell'applicazione di una misura custodiale non potrebbe che reputarsi ingiusto, con conseguente esposizione dell'erario al rischio di condanna al risarcimento del danno per ingiusta detenzione.

Ma anche ove, semplicemente, pure si giunga infine ad una pronuncia di condanna, qualora, prese in debita considerazione le informazioni che l'indagato poteva fornire nell'interrogatorio, si potesse considerare comunque non necessaria, per la salvaguardia delle esigenze cautelari, una determinata misura (anche osservandosi come non ogni condanna definitiva a pena detentiva comporti poi l'effettivo ingresso in carcere del reo, stante la possibilità di sospensione condizionale della stessa o della sua conversione in pene sostitutive, ove ne ricorrano i presupposti).

Nella relazione annuale sulle "Misure cautelari personali e riparazione per ingiusta detenzione - 2023" presentata dal Ministero della giustizia al Parlamento è stato quantificato in 27 milioni e 378 mila euro l'onere economico sostenuto dallo Stato nel 2022 per risarcire chi ha subito ingiustamente la carcerazione preventiva. Nell'anno 2019 l'esborso era arrivato a invece a sfiorare i 43 milioni e 375 mila euro.

Pertanto, l'anticipazione dell'interrogatorio di garanzia ad un momento antecedente rispetto a quello di adozione della misura, essendo finalizzato

alla preventiva acquisizione di un quadro istruttorio completo da parte dell'organo giudicante che gli consenta di minimizzare il rischio di errore ovvero di adozione di una misura che si potrebbe rivelare successivamente ingiusta, risponde ai seguenti problemi di contesto e relative esigenze:

- a) contenimento degli oneri economici sostenuti dallo Stato per corrispondere i risarcimenti danni per ingiusta detenzione;
- b) efficientamento dell'amministrazione della giustizia, da perseguirsi evitando gli inutili appesantimenti connessi all'attuale sistema che, rimandando ad un momento successivo all'adozione della misura il contraddittorio con l'interessato, rende maggiormente farraginoso l'iter processuale.

Occorre inoltre considerare, quale peculiare aspetto del danno che una ingiustificata sottoposizione a una misura comporta per un consociato, quello inerente alla possibile esposizione mediatica in termini negativi che tale situazione determina, e che anche un successivo proscioglimento non è sempre in grado di elidere, quanto meno non interamente, come noto.

La seconda novità introdotta nell'ambito della riforma degli istituti di diritto processuale attiene alla composizione collegiale dei collegi giudicanti in caso di applicazione della misura della custodia cautelare in carcere o di una misura di sicurezza provvisoria quando essa sia detentiva. Per consentire l'adeguato rafforzamento dell'organico, si prevede che tali norme si applichino decorsi due anni dall'entrata in vigore della legge (articolo 8) e l'aumento del ruolo organico del personale di magistratura ordinaria di 250 unità (articolo 4), da destinare alle funzioni giudicanti di primo grado, con autorizzazione a bandire nel 2024 un concorso da espletare nel 2025. L'intervento normativo in commento si pone il meritorio obiettivo di assicurare che l'irrogazione della più rigorosa delle misure cautelari, quella della custodia in carcere, sia preceduta da un livello massimo di riflessione da parte di un organo a composizione collegiale -collegio di tre giudici- (analogamente a quanto accade in sede di Tribunale del Riesame), anziché del singolo giudice monocratico, anche ove detta misura derivi da un aggravamento di un'altra minormente afflittiva, consequenzialmente avendo previsto la riforma in

esame il potenziamento della pianta organica dei giudicanti di primo grado nonché ulteriori misure di coordinamento organizzativo (articolo 3).

Ulteriori misure introdotte attengono ai seguenti istituti:

- a) informazione di garanzia;
- b) inappellabilità da parte del p.m. delle sentenze di proscioglimento;
- c) composizione della Corte d'assise

Per quanto concerne l'informazione di garanzia, la nuova normativa prevede, a tutela dell'indagato e onde garantirgli di poter approntare una più mirata e pronta strategia difensiva, che nell'informazione di garanzia non venga indicata solo la norma che si assume violata, ma sia recata anche una descrizione, seppur sommaria, del fatto concretamente contestatogli. Anche detta previsione potrebbe contribuire, assieme al nuovo istituto dell'interrogatorio "preventivo" di cui si è detto sopra, a deflazionare il ricorso allo strumento delle misure cautelari, evitando che dette misure vengano applicate ove non ne sia effettiva necessità, o addirittura il procedimento potrebbe terminare con un pieno proscioglimento dell'indagato o la sua assoluzione in sede dibattimentale, scongiurando tutto quanto di negativo a ciò consegue, per quanto già illustrato. Peraltro, la circostanza che la difesa sia messa in grado di comprendere subito l'ambito della contestazione mossa all'indagato, le consente di effettuare indagini difensive mirate e di esercitare immediatamente, in modo completo ed efficace, i diritti che le competono, potendo reperire documentazione ed eventuali testimoni in grado di confutare gli assunti investigativi, così potendo contribuire, se del caso, a una celere archiviazione del procedimento, con risparmio di spesa, tempo ed energie per l'autorità giudiziaria requirente e per la polizia giudiziaria di cui la prima si avvale. L'ulteriore novità del divieto di pubblicazione di qualsivoglia informazione di garanzia sino alla conclusione delle indagini preliminari è teso, nell'ottica di contemperare l'esercizio del diritto di cronaca da parte dei mezzi di informazione di massa con quello alla riservatezza in capo ai singoli consociati, ad una maggior salvaguardia di quest'ultimo, attese non soltanto le storture che può cagionare l'indiscriminata diffusione degli atti relativi ad un procedimento penale ma anche considerando, rispetto all'indagato, la

diversa risonanza mediatica che può avere la pubblicizzazione della notizia dell'avvio di un simile procedimento rispetto all'eventuale notizia di archiviazione del medesimo. La prematura diffusione degli atti di indagine, prima della conclusione delle stesse, potrebbe dunque generare uno stigma sociale tale da non essere completamente annullato neppure, appunto, da una susseguente archiviazione.

Con riferimento all'ulteriore misura introdotta dell'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento da parte del p.m., si stabilisce che l'organo di accusa non possa appellare le sentenze di proscioglimento per i reati oggetto di citazione diretta indicati all'art. 550 del Codice di procedura penale (contravvenzioni, delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni o con la multa, sola o congiunta alla pena detentiva e altri reati specificamente indicati). Restano appellabili le decisioni di proscioglimento per i reati più gravi e le sentenze di condanna per i reati a citazione diretta nei casi in cui l'ordinamento vigente consente l'appello delle sentenze di condanna da parte del p.m. (per esempio: mancato riconoscimento di circostanze ad effetto speciale; riqualificazione del reato). La novella legislativa in esame appare inserirsi nel solco del principio di sussidiarietà del diritto penale, ovvero della sanzione penale quale *extrema ratio* per la tutela dei diritti: pur non rinunciandosi *tout court* all'esercizio dell'azione penale per i pur meno gravi reati di cui all'art. 550 c.p.p., infatti, il legislatore, in caso di assoluzione giunta all'esito del primo grado del giudizio, ha eliminato il potere, da parte dell'autorità giudiziaria requirente, di appellare tali pronunce assolutorie, considerando bastevole, per detti reati, la valutazione operata dal Giudice di prime cure e ritenendo dunque che l'attivazione dei successivi ed eventuali ulteriori gradi di giudizio da parte del P.M. debba essere appunto limitata ai più gravi reati esulanti da quelli circoscritti nel richiamato articolo.

Ciò comporterà, inevitabilmente, una più celere definizione di un considerevole numero di processi penali, atteso che le sentenze di assoluzione in questione diverranno definitive senza dover attendere il dispiegarsi di giudizi di impugnazione presso le Corti di Appello e la Corte di Cassazione,

con correlato risparmio di risorse da parte del sistema giustizia, riduzione dello stock di pendenze penali e dei tempi medi di durata dei procedimenti, in linea con le milestone e gli obiettivi in materia di giustizia previsti dal PNRR. Da ultimo, per quanto concerne le corti d'assise, si introduce l'interpretazione autentica di una disposizione relativa al limite di età per i giudici popolari della corte d'assise. Si prevede che il limite massimo di 65 anni di età, già vigente, debba essere considerato con riferimento al momento nel quale il giudice popolare viene chiamato a prestare servizio nel collegio. Detta disposizione di interpretazione autentica è tesa a scongiurare ogni possibile interpretazione difforme da quella prescelta espressamente dal legislatore: ciò eliminerà la possibilità che, ove un giudice popolare abbia compiuto il 65esimo anno di età nel corso del processo che lo abbia visto impegnato, la pronuncia emessa dal Collegio giudicante della Corte d'Assise possa essere considerata affetta da nullità, con tutto ciò che ne consegue in termine di ripetizione del relativo grado di giudizio, correlate spese e risorse impiegate e mancata diminuzione del complessivo stock di processi pendenti penali.

Infine, si interviene in materia di incidenza di provvedimenti giudiziari nelle procedure per l'avanzamento al grado superiore dei militari modificando il codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n.66. Attualmente, l'articolo 1051, comma 2, lettera a) prevede che già il mero rinvio a giudizio o l'ammissione ai riti alternativi per delitto non colposo costituisca un impedimento della valutazione per l'avanzamento al grado superiore. Tale disciplina ha l'effetto di espungere dalle procedure di avanzamento, talvolta anche per un lungo periodo, i militari che, all'esito della sentenza di primo grado, o comunque del primo grado di giudizio, risultano assolti, con evidenti gravi danni a livello personale e di carriera, nonché di impiego e di immagine.

La modifica proposta consente, invece, l'espunzione del militare dalle procedure di avanzamento non più al momento del rinvio a giudizio, ma all'emissione in primo grado di una sentenza di condanna, quale primo atto oggettivo, ancorché non definitivo, attestante la colpevolezza. Infatti, la modifica prevede che al militare sia preclusa la procedura di avanzamento

solo nel caso in cui nei suoi confronti sia stata emessa, sempre per delitto non colposo, una sentenza di condanna di primo grado, una sentenza di applicazione della pena su richiesta, ovvero un decreto penale di condanna esecutivo, anche qualora la pena sia sospesa in via condizionale. Prima di uno di questi provvedimenti, ancorché non definitivo, non appare infatti giustificabile una limitazione, talvolta anche per lunghi periodi, delle prospettive di carriera del militare.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

Obiettivo generale dell'intervento normativo è quindi quello di operare una riforma strutturale del sistema giustizia, intervento su istituti di carattere sostanziale (abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite) e processuale (intercettazioni, misure cautelari personali - interrogatorio preventivo e composizione collegiale dell'organo giudicante -, informazione di garanzia, inappellabilità da parte del p.m. delle sentenze di proscioglimento e composizione della corte di assise), ma anche su misure di carattere organizzativo (riforma organizzativa del concorso di accesso in magistratura ed aumento della pianta organica dei magistrati ordinari), al fine ultimo di ammodernare il sistema e renderlo complessivamente maggiormente rispondente a parametri di efficienza nel pieno rispetto dei principi di democraticità e di garantismo.

Obiettivi specifici sono:

- 1) attuare una riforma degli istituti del diritto penale sostanziale che, consentendo di riscrivere alcune previsioni inserite all'interno del sistema normativo dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, impronti l'intero *corpus* normativo al rispetto dei principi generali di tassatività, determinatezza e precisione delle disposizioni penali e possa così consentire di perseguire, attraverso una maggior chiarezza del perimetro dell'illegalità ovvero della legalità, di

sviluppare un modello di amministrazione maggiormente virtuoso, efficace ed efficiente;

- 2) implementare strumenti che, introducendo alcuni meccanismi processuali in grado di rendere maggiormente fluido il dispiegarsi dell'iter processuale (interrogatorio preventivo, contenuto dell'informazione di garanzia), chiarendo la portata applicativa di alcune previsioni ordinarie che avrebbero altrimenti rischiato di compromettere la possibilità di portare a definizione quei processi pendenti nelle corti di assise integrate con giudici popolari prossimi al compimento di 65 anni di età, prevedendo alcune novità ordinarie quali l'inappellabilità da parte di p.m. delle sentenze di proscioglimento per i reati oggetto di citazione diretta indicati all'art. 550 del Codice di procedura penale, possano in parte contribuire alla riduzione dello stock di pendenze attuali e, di riflesso, della durata del *disposition time*, in linea con gli obiettivi attesi dalle riforme in materia di giustizia legate al PNRR.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissi con l'implementazione della presente riforma potrà essere valutato osservando i seguenti indicatori:

- 1) riduzione dell'ammontare delle somme erogate dallo Stato a titolo di risarcimento danni per ingiusta detenzione.

Obiettivi riflessi

- 2) riduzione del *disposition time* complessivo, dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio, del 25% nel settore penale entro giugno 2026;
- 3) riduzione dei tempi di istruttoria e definizione dei procedimenti amministrativi;

- 4) variazione del numero di provvedimenti amministrativi adottati e tasso di resistenza al vaglio di legittimità eventualmente operato dalla giustizia amministrativa.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

L'opzione zero è stata considerata ma ritenuta non percorribile per l'esigenza di concretizzare un intervento normativo di diritto positivo che, andando a modificare, ad integrare ovvero a sostituire parti della vecchia disciplina del codice penale, di procedura penale e di ordinamento giudiziario, consentisse di perseguire gli obiettivi generali di riforma quivi individuati e descritti.

Gli interventi operati si sono resi altresì necessari anche per garantire agli amministratori pubblici, chiamati ad implementare amministrativamente le riforme connesse al PNRR, un quadro ordinamentale che, con chiarezza e precisione, indicasse loro l'esatto perimetro di legalità entro il quale potersi muovere senza incorrere nel rischio di vedersi sottoporre ad accertamenti di eventuale responsabilità penale connessi al proprio operato.

Parimenti, gli ulteriori interventi operati si sono resi necessari al fine di anticipare, per quanto possibile, la fase di scambio istruttorio con la persona sottoposta ad indagini così da acquisire entro brevissimo lasso di tempo utile elementi a discolorpa e scongiurare, in ipotesi, l'applicazione di misure cautelari particolarmente gravose per l'indagato stesso e fonti di eventuale responsabilità risarcitoria per lo Stato nel caso in cui successivamente si palesassero "in giuste".

Peraltro, poiché alcune previsioni recate dal presente intervento normativo si legano in parte al PNRR, sia per gli obiettivi specifici assegnati alla giustizia sia per gli obiettivi complessivi e di sistema, che sono pur sempre legati a doppio filo all'amministrazione della giustizia per la necessità che chi quegli obiettivi è chiamato ad implementare si muova pur sempre all'interno di un perimetro di legalità, è *in re ipsa* che la concreta implementazione delle previsioni recate non poteva non passare per l'adozione di puntuali

provvedimenti normativi tesi ad emendare l'attuale sistema delle inefficienze e criticità rilevate.

Parimenti non sono stati riscontrati problemi di implementazione sociale delle norme proposte, piuttosto costituendo le stesse una risposta ed un adeguamento dell'ordinamento nazionale alle richieste determinate dai mutamenti economici e sociali della realtà moderna ed avendo il pregio di recepire istanze provenienti dal mondo delle istituzioni, anche locali, nonché dal mondo del diritto, della società civile e dell'economia e rendendosi perfettamente conformi ai vincoli normativi, nazionali e sovranazionali.

Circa la fattibilità delle disposizioni introdotte in termini di disponibilità di risorse e tempi di implementazione, si specifica che per le norme introdotte, che comportano oneri finanziari in ragione della previsione di un aumento del ruolo organico della magistratura ordinaria, è già stata prevista anche la relativa copertura finanziaria come da relazione tecnica a corredo del provvedimento.

Non si ravvisano pertanto elementi di criticità con riguardo al profilo sopra considerato, attesa la circostanza che il provvedimento contiene norme immediatamente precettive, ovvero di estensione di moduli organizzativi già implementati nell'apparato giudiziario, e sono idonee ad essere implementate senza l'adozione di ulteriori misure di adeguamento strutturale.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Destinatario diretto del presente provvedimento sono gli apparati giudiziari e le figure professionali ivi operanti (procure e tribunali, corti di assise), il Ministero centrale e il CSM quanto alle previsioni di riforma dell'ordinamento giudiziario, e, di riflesso, gli indagati potenzialmente esposti all'applicazione della misura cautelari custodiali, i relativi difensori, i pubblici ufficiali e gli

incaricati di un pubblico servizio nello svolgimento delle funzioni o del servizio.

Gli impatti economici sono stati puntualmente valutati nella separata relazione tecnico-finanziaria, e trovano tutti solida copertura finanziaria.

Gli ulteriori impatti attesi a livello sociale sono relativi da un lato alla certezza di assicurare al sistema paese una pubblica amministrazione e un sistema giustizia maggiormente efficienti, con indubbi ulteriori riflessi positivi in termini di crescita economica e di competitività del paese.

4.2 Impatti specifici

A. Effetti sulle PMI (Test PMI): il provvedimento non incide direttamente sulle piccolo-medie imprese, che anzi potrebbero giovare dei benefici riflessi derivanti da un sistema giustizia e da una pubblica amministrazione maggiormente efficienti.

B. Effetti sulla concorrenza: il provvedimento non comporta effetti immediati sulle dinamiche della concorrenza, ma un effetto riflesso positivo correlato all'efficientamento dell'operatività degli apparati della pubblica amministrazione.

C. Oneri informativi: allo stato non sono previsti oneri informativi a carico di cittadini o imprese derivanti dall'implementazione del presente provvedimento.

D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea: la regolamentazione che si intende introdurre con l'esercizio della presente delega è finalizzata ad allineare il nostro ordinamento al raggiungimento di quelli che sono gli standard minimi di efficienza del sistema giustizia richiesti a livello europeo, di efficientamento dei pubblici apparati nel rispetto dei principi di legalità e di garantismo.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

Con riferimento a quanto in oggetto si rimanda alle considerazioni precedente sviluppate in ordine alla necessità di conseguire gli obiettivi di una

maggior efficienza del sistema giustizia attraverso l'intervento non solamente su istituti di carattere sostanziale e processuale nelle materie civile e penale, la cui disamina dettagliata è demandata alle relazioni di accompagnamento dei rispettivi decreti attuativi, ma anche su profili di carattere organizzativo che consentano di strutturare un apparato amministrativo snello ed efficiente.

5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

Non sono state rilevate problematiche inerenti la fase di attuazione dell'intervento legislativo, che consiste nell'estensione di istituti processuali e moduli organizzativi già esistenti ed implementati presso gli apparati giurisdizionali.

I costi di implementazione delle misure adottate, sono stati puntualmente quantificati nella separata relazione finanziaria e trovano ampia copertura.

5.2 Monitoraggio

Le norme introdotte costituiranno oggetto di puntuale monitoraggio da parte della scrivente amministrazione, attraverso i dipartimenti e le articolazioni ministeriali preposte all'implementazione esecutiva all'osservazione dei dati statistici relativi alle performance dell'apparato giudiziario e ai flussi dei procedimenti iscritti e definiti.

Una valutazione di più ampio respiro rispetto allo specifico impatto che potrà essere associato all'abrogazione ovvero alla riformulazione delle disposizioni di diritto penale sostanziale relative ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione non potrà non tener conto, a propria volta, della misurazione della eventuale maggior efficienza dell'azione amministrativa, misurata anche attraverso la riduzione dei tempi di istruttoria e definizione dei procedimenti amministrativi, il numero di provvedimenti adottati e il grado di resistenza di detti provvedimenti ad eventuali giudizi impugnatori.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

Non sono state effettuate consultazioni esterne alle strutture ministeriali.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Il percorso di analisi è stato svolto dal Nucleo di valutazione delle politiche pubbliche costituito presso l'ufficio legislativo di questo Ministero.