

LA MISURAZIONE DELLA CORRUZIONE IN ITALIA

Analisi, stato dell'arte e prospettive

Le attività del Ministero della Giustizia

Ing- Ettore Sala

Istat | Aula Magna

06/06/2024



Ministero della Giustizia

Agenda

1. **Introduzione**
2. **Il Dipartimento e la sua missione**
3. **La statistica del Ministero di Giustizia**
4. **I reati di corruzione**
5. **Produzione statistica del Ministero in materia di corruzione**
6. **Evoluzione e progetti in corso**
7. **La CE ed il contrasto alla corruzione**
8. **Gli indicatori internazionali**
9. **Conclusioni**

Il Dipartimento DSC



La “**Strategia per la transizione digitale 2023-2026 del Ministero della giustizia**” ha l’obiettivo di definire le azioni necessarie all’accelerazione della trasformazione digitale del Ministero della giustizia e rientra nel disegno più ampio di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.



Il Dipartimento assicura l’**attuazione**, il **coordinamento** e il **monitoraggio** della Strategia definendone priorità, tempistiche e relative milestone.

La missione



Potenziare

il processo di innovazione, l’efficienza e la modernizzazione degli uffici giudiziari



Sviluppare

strumenti tecnologici innovativi in ambito informatico e telematico per l’erogazione dei servizi di giustizia



Digitalizzare

le procedure riducendone la durata e migliorando la capacità di analisi delle criticità



Formare

il personale di giustizia per garantire una maggiore capacità di utilizzo dei nuovi strumenti digitali



La visione per la trasformazione



ABILITARE LA TRASFORMAZIONE DIGITALE DEL **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA** ATTRAVERSO LA **VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO INFORMATIVO** E LO SVILUPPO DI UN'**INFRASTRUTTURA TECNOLOGICA MODERNA, RESILIENTE E SOSTENIBILE** PER SODDISFARE SIA I **BISOGNI DEGLI UTENTI** E AL TEMPO STESSO DOTANDOLA DELLE **COMPETENZE NECESSARIE PER RENDERLA EFFICACE ED EFFICIENTE**



La visione per la trasformazione digitale del Ministero della giustizia si sviluppa su **quattro obiettivi strategici** da raggiungere attraverso la Strategia per la transizione digitale 2023 - 2026:

Centralità dell'utente

Migliorare il livello di digitalizzazione dei sistemi della giustizia telematica e **semplificare l'accesso ai servizi offerti** dal Ministero, anche attraverso l'arricchimento dei canali di comunicazione, per massimizzare l'**esperienza digitale** dei magistrati, degli utenti interni ed esterni al Ministero.

Valorizzazione del dato

Incrementare l'**accessibilità dei dati** rendendoli facilmente fruibili e documentati e introdurre nuove soluzioni di **Intelligenza Artificiale** al fine di creare valore dall'utilizzo degli stessi.

Infrastruttura sicura e sostenibile

Migliorare la **connettività delle reti** ministeriali e potenziare il **livello di sicurezza informatica** mitigando i potenziali rischi, per garantire un'infrastruttura tecnologica, sicura, efficiente e al tempo stesso sostenibile.

Competenze per la trasformazione

Evolgere le **competenze** necessarie a garantire la trasformazione digitale e accrescere le **capacità tecnico-amministrative** del Ministero nella gestione operativa, promuovendo al tempo stesso lo sviluppo di modelli organizzativi efficaci e coerenti con il contesto in evoluzione.



DDSC



Ministero della Giustizia

La produzione statistica del Ministero



Tramite la DG STAT (**Ufficio SISTAN ed Ufficio statistico del Ministero della Giustizia**) sono prodotte statistiche sull'attività degli uffici giudiziari I e II grado, in ambito civile e penale, sulle spese di giustizia, sugli andamenti degli indicatori statistici di monitoraggio per esigenze del Ministro, e da altri Enti/Organismi nazionali e internazionali

Il dato giudiziario è uno dei tre principali componenti dello **Statistical Framework di misurazione**, assieme a indicatori di vittimizzazione (Istat) a indicatori di rischio (ANAC) e indicatori di percezione (organismi vari)

Il Ministero della Giustizia vuole promuovere lo sviluppo di nuovi indicatori per misurare il fenomeno della corruzione (*risoluzione dell'VIII Conferenza ONU contro la corruzione di Abu Dhabi*) per il superamento dell'approccio basato sulla percezione, orientandosi all'uso di dati statistici sulla risposta della giustizia penale ai reati di tipo corruttivo

- **Per il settore civile** è disponibile come fonte alimentante per le analisi statistiche un **sistema di datawarehouse** contenente tutti i dati provenienti dai registri e dai sistemi applicativi del PCT ed in base ai quali sono prodotte le analisi statistiche e le reportistiche specialistiche
- **Per il settore penale** la mancanza di uno strumento che garantisca la disponibilità direttamente dei dati statistici (datawarehouse) penalizza però molto la capacità di rilevamento ed analisi statistica che viene attualmente svolta mediante specifiche estrazioni dai sistemi informativi e dai registri da parte dei singoli Uffici Giudiziari

I reati di corruzione

La corruzione nel codice penale italiano

- Peculato (art. 314)
- Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316)
- Malversazione di erogazioni pubbliche (art. 316 bis)
- Concussione (art. 317)
- Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318)
- Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319)
- Corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter)
- Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater)
- Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320)
- Pene per il corruttore (art. 321)
- Istigazione alla corruzione (art. 322)
- Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali e 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. 322 bis)

- Abuso d'ufficio (art. 323)
- Interesse privato in atti di ufficio (art. 324)
- Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio (art. 325)
- Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326)
- Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328)
- Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (art. 329)
- Traffico di influenze illecite (art. 346 bis)
- Usurpazione di funzioni pubbliche (art. 347)
- Omissione di referto (art. 365)
- Rivelazione del contenuto di documenti segreti (art. 621)
- Appropriazione indebita (art. 646)
- Appropriazione di cose smarrite, del tesoro o di cose avute per errore o caso fortuito (art. 647)
- Possesso ingiustificato di valori (art. 708)

La corruzione nel codice civile italiano

- Omessa comunicazione del conflitto d'interessi (art. 2629 bis)
- Corruzione tra privati (art. 2635)
- Istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635 bis)

La statistica del Ministero nel settore penale



Rilevazioni Trimestrali

- Le rilevazioni trimestrali sono effettuate per monitorare costantemente l'andamento dei procedimenti giudiziari relativi al settore penale
- I dati sono raccolti attraverso singole estrazioni dai sistemi informativi degli uffici giudiziari
- **Criticità: I dati acquisiti non distinguono per Qualificazione giuridica del fatto (QGF), ovvero per singolo reato**

Rilevazioni Annuali Banca Dati dei reati

- Acquisisce il microdato dei procedimenti penali iscritti e definiti presso i Tribunali ordinari (con esclusione della Corte di assise) valorizzando per ciascun procedimento la QGF contestata.
- Complessivamente **acquisiti, controllati, ed elaborati 1.680 file (840 per le sezioni Gip/Gup e 840 per le sezioni Dibattimentali)**, per sopperire all'assenza di un sistema di rilevazione ed estrazione dei dati della cognizione penale con suddivisione per singola ipotesi di reato
- **Criticità: forte ritardo nella produzione del dato (in lavorazione i dati del 2023), elevato onere manuale**

Esempi report statistici sulla corruzione



Procedimenti penali iscritti e definiti nei tribunali - sezione Gip/Gup e Dibattimento - contenenti reati contro la P.A. e di corruzione

Reato ^(b)	Sezione gip gup								Sezione dibattimento							
	Iscritti				Definiti				Iscritti				Definiti			
	2016	2017	2018	2019 ^(a)	2016	2017	2018	2019 ^(a)	2016	2017	2018	2019 ^(a)	2016	2017	2018	2019 ^(a)
Peculato (art. 314 cp)	2.020	2.003	2.331	2.220	1.905	1.965	2.130	2.175	454	439	461	535	363	359	418	389
Malversazione a danno dello Stato (art. 316 bis cp)	140	123	220	185	140	140	174	169	36	27	21	62	27	26	41	28
Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316 ter cp)	3.085	2.907	2.529	1.863	3.011	2.678	2.853	2.103	340	368	377	380	234	300	335	360
Concussione (art. 317 cp)	409	387	343	294	406	392	386	332	102	101	77	86	117	127	101	101
Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 cp) ^(c)	152	173	159	204	144	174	161	186	27	33	30	43	20	16	30	28
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 cp) ^(c)	830	821	807	808	825	869	860	834	204	215	196	216	187	170	183	165
di cui circostanze aggravanti (art. 319 bis cp) ^(c)	118	122	100	92	117	125	118	88	43	45	38	33	22	41	32	25
Corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter cp) ^(c)	64	72	87	109	61	68	83	103	11	6	16	15	9	5	13	14
Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater cp)	195	165	220	202	169	187	181	219	49	55	53	54	36	31	33	60
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 cp) ^(c)	95	61	41	51	61	91	58	58	15	27	17	16	11	15	17	8
Pene per il corruttore (art. 321 cp)	627	600	593	640	636	624	630	651	185	188	175	200	158	151	159	149
Istigazione alla corruzione (art. 322 cp)	232	244	192	220	216	232	223	222	108	98	90	99	113	99	96	88
Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322 bis cp)	22	11	6	11	15	20	9	8	2	5	2	2	1	3	3	3
Abuso d'ufficio (art. 323 cp)	7.930	7.188	6.671	5.941	7.630	7.607	7.133	6.288	577	528	549	489	605	537	582	488
Traffico di influenze illecite (art. 346 bis cp)	9	29	41	68	13	19	34	55	2	4	9	20	3	2	1	7
Corruzione tra privati (art. 2635 cc)	23	33	21	30	21	33	25	22	7	4	4	2	5	1	6	6
Istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635 bis cc)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Esempi report statistici sulla corruzione



Modalità di definizione - sezione Gip/Gup - dei procedimenti penali contenenti reati contro la P.A. e di corruzione

Reato ^(b)	Sentenze							Decreti					Definizioni promiscue	Definiti in altro modo	Totale definiti
	Condanne	Patteggiamenti	Assoluzioni	Non doversi procedere per prescrizione	Non doversi procedere diverso da prescrizione	Altre sentenze	Totale sentenze	Decreti penali di condanna esecutivi	Decreti di archiviaz. per prescrizione	Decreti di archiviaz. diversi da prescrizione	Decreti che dispongono il giudizio	Totale decreti			
Peculato (art. 314 cp)	122	209	65	6	67	11	480	2	35	1.076	500	1.613	24	58	2.175
Malversazione a danno dello Stato (art. 316 bis cp)	2	1	4	3	8	0	18	1	16	81	47	145	2	4	169
Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316 ter cp)	12	82	28	19	127	3	271	24	69	1.394	309	1.796	13	23	2.103
Concussione (art. 317 cp)	14	12	8	2	7	3	46	0	10	188	73	271	4	11	332
Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 cp) ^(c)	7	13	2	0	4	4	30	0	4	106	43	153	1	2	186
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 cp) ^(c)	31	61	20	12	18	7	149	1	38	432	177	648	22	15	834
di cui circostanze aggravanti (art. 319 bis cp) ^(c)	1	4	1	4	6	1	17	0	3	33	27	63	5	3	88
Corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter cp) ^(c)	5	11	3	0	3	2	24	0	3	54	16	73	2	4	103
Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater cp)	8	23	10	0	20	3	64	1	1	97	52	151	1	3	219
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 cp) ^(c)	3	11	0	2	3	0	19	0	5	16	13	34	1	4	58
Pene per il corruttore (art. 321 cp)	29	59	15	10	15	11	139	0	26	285	169	480	20	12	651
Istigazione alla corruzione (art. 322 cp)	17	35	7	3	7	0	69	0	5	64	74	143	3	7	222
Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322 bis cp)	0	1	0	0	0	0	1	0	0	6	1	7	0	0	8
Abuso d'ufficio (art. 323 cp)	21	29	72	21	165	10	318	0	239	5.134	445	5.818	26	126	6.288
Traffico di influenze illecite (art. 346 bis cp)	2	5	1	0	1	2	11	0	0	26	14	40	0	4	55
Corruzione tra privati (art. 2635 cc)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	17	2	20	1	1	22
Istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635 bis cc)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Evoluzioni e progetti in corso



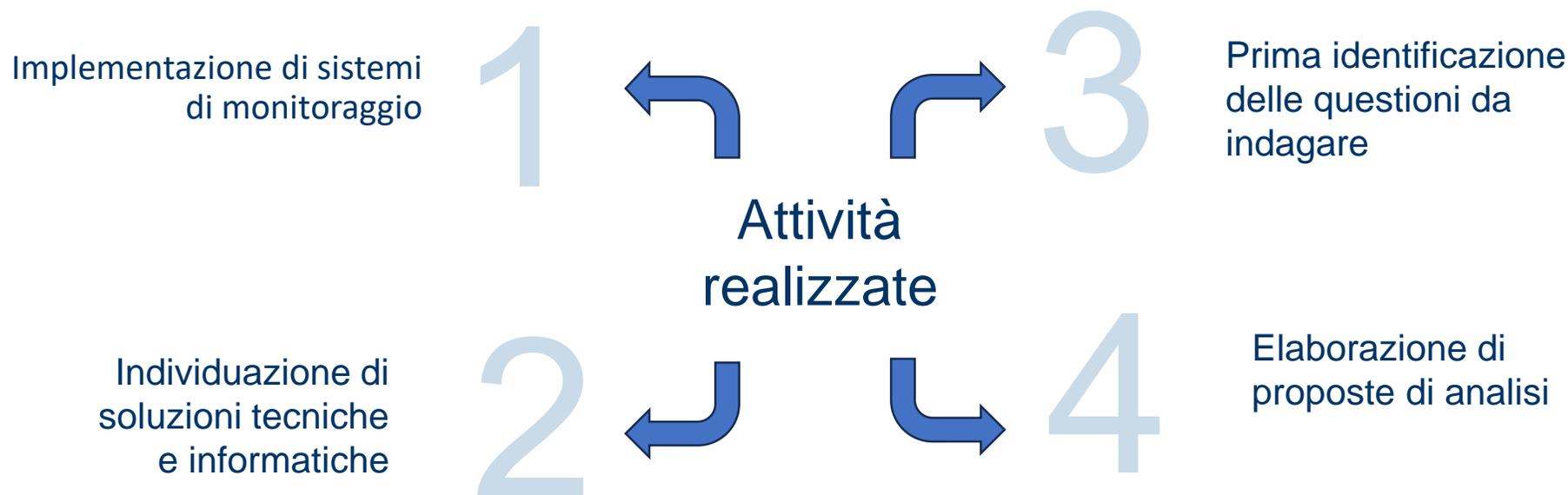
Progetto Data Lake di Giustizia (PNRR - Investimento 1.6.2 “Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali”) vede impegnate le DgSia e DgStat per la realizzazione di un Datamart del settore penale di acquisizione dei **dati sui reati contestati (Datamart delle QGF)**

- Caricati i dati dei sistemi distrettuali del Sistema Informativo della Cognizione Penale (SICP) di **24 distretti su 26** dei sulla base dati centralizzata sulla quale effettuare rilevazioni e analisi sull’intero processo di cognizione in primo e secondo grado
- Definita prima versione del Datamart delle QGF per l’analisi dei procedimenti iscritti e definiti (con relativa modalità di definizione) per uffici del primo grado, arricchiti con dettagli relativi a: **reati contestati, dettaglio di cittadinanza imputato, dettaglio cittadinanza parte offesa, richieste ed esiti**
- La seconda versione avrà l’obiettivo di estendere il perimetro alle richieste definitive del PM, agli uffici del secondo grado e della corte d’Assise
- E’ prevista l’estensione del Datamart per l’acquisizione dei dati **anche nella fase delle indagini**
- ***a tutela del principio di segretezza delle indagini, il Ministero sta valutando soluzioni sul piano tecnico e della sicurezza e sul piano statistico che consentano di bilanciare opportunamente le varie esigenze***



La CE ed il contrasto alla corruzione

- il contrasto alla corruzione è tra i punti all'attenzione della CE, anche per gli effetti distorsivi generati dalla corruzione che impediscono il corretto funzionamento dei mercati e della concorrenza, con ricadute negative sulla crescita economica
- Nel PNRR giustizia è stata concordata un milestone che impegna il Paese al monitoraggio dei procedimenti aventi ad oggetto reati di corruzione e alle ricadute delle recenti riforme del processo penale sulla durata dei processi e sull'effettività della tutela



- Le proposte di analisi saranno sottoposte al Comitato Tecnico Scientifico per l'Efficienza della giustizia penale istituito in attuazione della L. 27 settembre 2021, n. 134, al fine di un affinamento degli ambiti, dei profili da attenzionare, e dei requisiti funzionali per lo sviluppo del Datamart.





Indicatori internazionali - Classificazione internazionale del crimine per scopi statistici (ICCS)

- Il Dipartimento attraverso DGSTAT ha collaborato con ISTAT al progetto Classificazione internazionale del crimine per scopi statistici (ICCS) proposta dall'United Nations Office on Drugs and crime (UNODC), per produrre statistiche sui crimini e sulla giustizia criminale comparabili a livello internazionale
- **L'unità di classificazione base è l'evento che costituisce un reato e la descrizione dell'atto è basata sul comportamento e non sulle disposizioni giuridiche nei vari Stati**

Section 07 - Act involving fraud, deception or corruption					
07.03 Corruption					
07.03.1 Bribery	07.03.2 Embezzlement	07.03.3 Abuse of functions	07.03.4 Trading in influence	07.03.5 Illicit enrichment	07.03.9 Other acts of corruption
	- art. 314 cp - art. 316 cp - art. 316 bis cp - art. 646 cp - art. 647 cp	- art. 323 cp - art. 325 cp - art. 326 cp - art. 328 cp - art. 329 cp - art. 347 cp - art. 365 cp	- art. 346 bis cp	- art. 708 cp	- art. 324 cp - art. 621 cp - art. 2629 bis cc
07.03.11 Active bribery - art. 319 quater c2 cp - art. 321 cp - art. 322 c1 e c2 cp - art. 322 bis c2 cp - art. 2635 c3 cc - art. 2635 bis c1 cc	07.03.12 Passive bribery - art. 317 cp - art. 318 cp - art. 319 cp - art. 319 bis cp - art. 319 ter cp - art. 319 quater c1 cp - art. 320 cp - art. 322 c3 e c4 cp - art. 322 bis c1 cp - art. 2635 c1 e c2 cc - art. 2635 bis c2 cc	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Il gruppo di lavoro su ICCS operante all'interno del Circolo di Qualità del SISTAN ha prodotto le tabelle di transcodifica alla classificazione internazionale ICCS dei singoli elementi del catalogo dei reati che costituiscono delitti o contravvenzioni ➤ La classificazione viene aggiornata a cadenza semestrale ➤ Nei nuovi sistemi in corso di sviluppo i dati sono catalogati in coerenza con la classificazione internazionale ICCS 			

Conclusioni

- L'adozione delle nuove tecnologie e la digitalizzazione degli Uffici Giudiziari rappresentano passi cruciali per la realizzazione di analisi statistiche sempre più dettagliate ed aggiornate
- Il corrente 2024 è anno di svolta con l'introduzione e la messa in esercizio della prima versione dei sistemi di Data Lake ed in particolare del Datamart delle QGF
- I nuovi sistemi di monitoraggio e analisi continui garantiranno una produzione statistica aggiornata ed una decisa evoluzione anche dei sistemi di analisi della corruzione ed al contempo una valutazione dell'impatto delle riforme



Grazie per l'attenzione!

Capodipartimento.ddsc@giustizia.it



Ministero della Giustizia