

PARTITO DEMOCRATICO

SEMINARIO sulla GIUSTIZIA

Frascati, 29-30 settembre 2008

Relatore: Sen. Felice Casson

INTRODUZIONE

PARTE PRIMA

Ordinamento giudiziario - Separazione delle carriere **pg. 5**

L'obbligatorietà dell'azione penale **pg. 9**

Il Consiglio Superiore della Magistratura **pg. 12**

PARTE SECONDA

Le proposte del Partito Democratico **pg. 14**

CONCLUSIONI **pg. 29**

SEMINARIO GIUSTIZIA del 29-30 settembre 2008

L'amministrazione della giustizia in Italia continua a rappresentare uno dei problemi principali del nostro Paese. Un valore, universalmente riconosciuto come tale, è teatro di polemiche e scontri a non finire. E' forse connaturato e insito nello stesso concetto di giustizia il fatto che diatribe e contestazioni non possano aver fine, non solo in Italia, ma praticamente in ogni parte del mondo. La giustizia, come pilastro e obiettivo di ogni società civile e soprattutto di ogni Stato moderno, anche nei rapporti internazionali, sarà sempre terreno di battaglia, perché sempre differenti, divergenti o addirittura contrapposti saranno gli interessi in gioco: collettivi o privati, singoli o di gruppo.

La situazione politica e sociale italiana degli ultimi tre o quattro lustri costituisce un esempio paradigmatico di questi scontri: l'interesse pubblico, collettivo e istituzionale, è stato spesso sostituito da un interesse di parte e persino di una piccola parte; fini di giustizia sono stati piegati a volontà "particolari"; dell'amministrazione della giustizia si è fatto strame.

Non voglio tediarvi con lunghe e approfondite analisi sul punto, che in questa sede siamo tutti in grado di fare benissimo. Voglio peraltro partire da queste sintetiche osservazioni, per sottolineare come, pensando ad una riforma della nostra macchina della giustizia (che così com'è certamente non va e non è più accettabile), dobbiamo scordarci di ogni particolarismo, di ogni corporativismo. Va bene ascoltare tutti, dialogare con tutti. Il Partito Democratico però non è e non deve essere il partito né dei giudici, né degli avvocati, né di alcun'altra categoria. Deve essere il partito dei cittadini, anche per quanto riguarda la giustizia. Credo che sia questo il primo messaggio che dobbiamo far passare nell'opinione pubblica: non abbiamo interessi singoli o privati o corporativi da difendere; intendiamo invece far funzionare la macchina della giustizia nell'interesse di tutti e di ogni singolo fruitore del servizio giustizia.

Questo è il nostro primo messaggio politico.

In quest'ottica - assodato che ciò che i cittadini chiedono, pretendono (giustamente) dal servizio-giustizia è in sintesi vedere e avere una macchina efficiente, dei processi (penali-civili-amministrativi) che non siano eterni, una effettività (più che certezza) della pena e di quanto stabilito nelle sentenze (anche civili) – vanno affrontate tutte le questioni che ci si parano innanzi quotidianamente.

Da qualsiasi parte si voglia iniziare e qualsiasi aspetto si voglia prioritariamente esaminare (ordinamentale o operativo-funzionale), c'è una premessa di carattere generale (che, a ben vedere, potrebbe pure costituire la conclusione di ogni nostro intervento in materia), dalla quale non si può assolutamente prescindere: la strada maestra per una riforma della giustizia passa attraverso l'attribuzione di maggiori risorse (materiali e umane) a un settore cruciale per il Paese. Settore cui oggi è destinato soltanto l'1,6% circa delle risorse complessive del bilancio dello Stato, risorse che con il decreto legge 112/2008 sono state ulteriormente ridotte, nella misura del 40% in tre anni.

E' una situazione del tutto analoga a quella venutasi a creare nel comparto-sicurezza, strettamente collegato al nostro, perché non c'è giustizia senza sicurezza e non ci può essere sicurezza senza giustizia. E le recenti contestazioni (anche pubbliche) di tutti i sindacati di polizia e dei COCER militari ce lo stanno a confermare.

Precisato questo, entriamo nel vivo del dibattito attuale sulla riforma della giustizia, osservando che si stanno sovrapponendo e quindi confondendo due questioni molto diverse.

La prima attiene alla operatività del sistema giudiziario e riguarda il servizio quotidianamente offerto dai tribunali ai cittadini, in termini di tutela giurisdizionale dei diritti.

La seconda riguarda invece la magistratura come 'ordine' (più che potere) dello Stato e attiene quindi alla struttura ordinamentale (e in particolare costituzionale) dell'ordine giudiziario, alla sua sfera di attribuzioni, alle sue garanzie di indipendenza e autonomia, ai rapporti con gli altri poteri dello Stato.

Alla questione 'ordinamentale' possono ricondursi i seguenti profili di riforma: obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale; composizione, modalità di costituzione, competenze del CSM; azione disciplinare nei confronti dei magistrati; separazione delle carriere; privilegi e immunità.

E' bene chiarire subito che si tratta di due aspetti molto diversi.

Il fatto che questo Governo e questa maggioranza tendano strumentalmente a sovrapporre, se non a confondere, i due aspetti è chiaro sintomo della volontà di declinare la 'questione giustizia' in termini di scontro tra poteri dello Stato (magistratura-politica), secondo la vulgata della sovraesposizione della magistratura nella vita pubblica, del giacobinismo giudiziario e della 'selettività' delle indagini nei confronti di esponenti di una precisa area politica. Noi non possiamo e non dobbiamo negare che, in certi casi, comportamenti di singoli magistrati hanno contribuito alla nascita e allo sviluppo di tale deviante strumentalizzazione. E dobbiamo essere ben consci del fatto che almeno una parte di tali, istituzionalmente nefaste, considerazioni hanno fatto breccia in una parte non indifferente di cittadini. Tutto ciò peraltro non ci deve annebbiare la vista e far perdere la bussola, in quanto è altrettanto chiaro che, come rilevato anche da Virginio Rognoni, richiamando l'esigenza di un clima di riforma privo di veti ideologici, le proposte annunciate dal Governo "mentre, da una parte, non toccano affatto i tempi dei processi, dall'altra limitano l'iniziativa e l'autonomia della magistratura".

Prima di illustrare allora, seppur sinteticamente, le proposte precise e concrete del Partito Democratico per la riforma del settore-giustizia, esaminiamo, senza alcun pregiudizio ideologico, quello che propongono questo governo e questa maggioranza ... almeno a parole, perché fino ad ora di proposte specifiche e scritte ne abbiamo viste ben poche.

RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO – SEPARAZIONE DELLE CARRIERE

Nel prospettare e nel considerare la necessità di un'ulteriore riforma dell'ordinamento giudiziario (che sarebbe la terza in tre anni), non bisognerebbe trascurare la preliminare opportunità di verificare l'adeguatezza delle norme vigenti. Ad esempio, in tema di carriera dei magistrati sono cambiate molte cose: è stata introdotta la valutazione di professionalità quadriennale, modulata su parametri obiettivi, a cui concorrono anche i consigli giudiziari; si è creata una scuola di formazione permanente, con partecipazione obbligatoria per tutti i magistrati; si è stabilita la temporaneità degli incarichi direttivi, al fine di evitare forme di

cristallizzazione dei ruoli di vertice o concentrazione del potere; si è istituita l'obbligatorietà dell'azione disciplinare, tipizzandosi altresì le fattispecie di illecito disciplinare. Si tratta di modifiche di non poco momento, destinate ad incidere significativamente sulla qualità e sull'efficienza dell'amministrazione della giustizia, modifiche "da non modificare", ma caso mai da implementare e da verificare, che già hanno prodotto risultati significativi, come dimostra ad esempio la cospicua attività svolta dalla sezione disciplinare del CSM, che è addirittura raddoppiata rispetto ai livelli precedenti.

Per quanto attiene poi alla "separazione delle carriere", va considerato che da un solo anno (dall'entrata in vigore della legge 111/2007, riforma dell'ordinamento giudiziario, Governo Prodi) è stata istituita la cosiddetta separazione delle funzioni e che quindi sarebbe forse opportuno 'testare' l'efficacia delle nuove norme prima di proporre la modifica. Anche perché, dai primi dati noti, emerge che di fatto la riforma da noi introdotta nel corso della passata legislatura ha risolto i gravi problemi istituzionali rilevati: estremamente rari sono diventati i casi di trasferimento di funzioni (per lo più richiesti dai giovanissimi magistrati appena entrati in servizio "permanente effettivo") e comunque risolta appare la questione di impedire che un magistrato passi da una funzione all'altra all'interno dello stesso territorio regionale (così destando sconcerto in imputati e difensori, per il fatto di trovarsi dall'oggi al domani un ex PM seduto al banco dei giudicanti). Per questo il riproporre tale questione, di fronte alla quale peraltro noi non ci poniamo con ottica da veto ideologico, appare essere espressione di una volontà revanscista nei confronti di una magistratura percepita o comunque presentata come usurpatrice di un ruolo politico ovvero di una magistratura vista (e subita da qualche professionista) con una sorta di complesso di inferiorità corporativo, lì dove si sogna un pubblico ministero con il cappello in mano di fronte alla porta chiusa del giudice, al quale darà rigorosamente del "lei". In questo modo si ritiene di superare lo stato di sudditanza dei giudici nei confronti dei PM: i giudici sarebbero succubi dei PM. E' una favola. Basterebbe conoscere i palazzi di giustizia, conoscerne gli anfratti più angusti e chiedersi se non siano più pericolosi certi rapporti tra avvocati e PM o tra avvocati e giudici. Basterebbe guardare le statistiche: le assoluzioni, tra primo e secondo grado, pareggiano il numero delle condanne.

Peraltro, ripeto. A mio parere, non dobbiamo affrontare tale questione con rifiuti o veti ideologici “a prescindere”, così come in materia di riforma del C.S.M. o di obbligatorietà dell’azione penale.

Di tutto possiamo discutere. Ritengo però che noi dobbiamo tenere ben presenti da una parte i principi che regolano la nostra forma di Stato e l’equilibrio costituzionale-istituzionale che si è venuto formando; dall’altra, dobbiamo renderci conto che si tratta di un equilibrio, non tanto precario, quanto piuttosto molto delicato e in certi momenti difficile da garantire.

Ogni modifica dell’ordinamento costituzionale prevede iter procedurali piuttosto lunghi e complessi, che presuppongono necessariamente la partecipazione e la condivisione di una larga parte delle forze politiche e dell’opinione pubblica. La modifica delle cosiddette regole del gioco democratico e della Costituzione in particolare comportano discussioni e valutazioni da una parte all’altra dello schieramento politico-partitico, dovendo necessariamente coinvolgere sia la maggioranza che l’opposizione. E non vi è chi non veda come, in questo specifico momento storico-politico, gli scontri e le polemiche, anche violenti, istituzionali e tra le varie forze politiche, non consentano alcuna ottimistica previsione di un utile ricorso a norme di rango costituzionale.

Ma vi è di più. Va bene il dialogo. Va bene il confronto. Ma possiamo davvero fidarci, soprattutto in materia di giustizia, di questo governo e di questa maggioranza, che hanno usato e usano ancora il Parlamento e le Commissioni parlamentari come delle proprie *dépendances*, come la recente vicenda del rinvio del processo Mills-Berlusconi ci ha ulteriormente confermato?

Tornando alla separazione delle carriere, pur non ritenendola personalmente e teoricamente la fine del mondo, dato che in Paesi di antica tradizione giuridica e democratica (Germania, Belgio, Francia, Inghilterra) esiste da sempre, penso che bisogna sempre ricordarsi dove viviamo e che rimane comunque fondamentale garantire che nessuna riforma in materia possa mettere a rischio l’autonomia di ogni singolo magistrato, requirente o giudicante, determinando una subordinazione dei magistrati alla politica. E ciò non nell’interesse del magistrato, ma nell’interesse del cittadino ad avere una magistratura indipendente, non succube del potere politico, che risponda per davvero soltanto ai dettami della legge. Ma voi ve lo immaginate, in Italia, un PM che dovesse rispondere agli ordini e alle direttive dell’ex ministro Castelli o del ministro Alfano e del loro *princeps*,

quest'ultimo portatore di conflitti di interessi enormi, a tal punto che in nessuno dei Paesi europei citati potrebbe ambire alla carica di premier?

Il problema vero è costituito non dall'unicità delle carriere, bensì dall'indipendenza del PM dal potere politico. E ad essa mirano e attentano, sotto qualsiasi forma e per qualsiasi via, gli accoliti del presidente del consiglio.

Un rischio, più specifico, da evitare è quello della creazione di una sorta di 'pubblico ministero-poliziotto', che potrebbe derivare dalla sottrazione del PM a quella 'cultura della giurisdizione' necessaria per valorizzarne il ruolo sì di parte, ma di parte pubblica, che non a caso è tenuta non solo ad esercitare l'azione penale, ma anche a raccogliere eventuali prove in favore dell'imputato (art. 358 c.p.p.). Non dimentichiamoci delle battaglie, fatte in altri tempi, per far uscire la magistratura intera (e in particolare le Procure) dalla palude del conservatorismo e dello stato di polizia.

A questo punto, appare congruo un cenno alle recenti polemiche (quasi tutte interne al nostro partito) che hanno riguardato il rapporto tra PM e polizia giudiziaria. Il problema esiste da tempo e nemmeno qui va nascosto che singoli abusi e disfunzioni hanno fatto sì che questo diventasse un altro dei punti cruciali, uno snodo, nei progetti di riforma del governo e nei rapporti tra governo e opposizione, soprattutto lì dove non appare possibile un intervento normativo di rango costituzionale, per i motivi già indicati. Ecco allora la proposta del governo (preannunciata dall'avvocato del presidente del consiglio) di ricorrere alla legge ordinaria.

Va prestata perciò molta attenzione ai rischi legati all'intervento – con legge ordinaria – sui rapporti tra PM e polizia giudiziaria, in particolare sottraendo la direzione delle indagini al PM, eliminando l'obbligo per la polizia giudiziaria di riferire immediatamente o senza ritardo e ampliando i poteri d'investigazione autonoma della p.g. anche dopo la comunicazione della notizia di reato: si produrrebbe il duplice effetto di sganciare l'attività di indagine dalla supervisione del PM e di sottoporla invece alle regole e agli interventi (istituzionalmente meno indipendenti) del potere politico. La discrezionalità attribuita alla pg nella fase investigativa realizzerebbe di fatto un regime di discrezionalità, in cui l'esecutivo – da cui dipende la pg – potrebbe decidere su quali reati indagare e portare a giudizio, impedendo magari l'accertamento su altri reati. E' sicuramente da raccogliere l'invito di Luciano Violante ad una riflessione sul punto, ma va tenuto ben presente che la proposta dell'avvocato di Berlusconi in materia costituisce un palese

aggiramento della loro attuale impossibilità (o almeno difficoltà) di pervenire ad un controllo con legge costituzionale sull'attività del PM.

Nell'attuale ordinamento costituzionale e processuale, caratteristica del PM non è la terzietà, ma l'indipendenza e l'autonomia, che vanno garantite evitando ogni forma di subordinazione alla politica. Soprattutto perché non possono esistere un giudice ed un processo giusti e liberi da condizionamenti, se non esiste una altrettanto giusta e libera attività preliminare d'indagine.

E' evidente che ad una così ampia autonomia deve corrispondere una maggiore responsabilizzazione e prima ancora un maggior senso di responsabilità (anche personale). La politica non deve prevaricare, ma nemmeno i magistrati devono uscire dall'alveo costituzionale. E come Partito Democratico, va detto, tranquillamente ma altrettanto chiaramente, quello che intendiamo fare e che abbiamo inteso regolamentare con la riforma della passata legislatura: una formazione dei magistrati più seria, pregnante e costante; controlli regolari e affidabili su professionalità, laboriosità e diligenza; responsabilizzazione dei singoli e dei capi degli uffici giudiziari; interventi disciplinari rapidi e adeguati.

L'obbligatorietà dell'azione penale

Sulla modifica del regime di esercizio dell'azione penale, si sostiene che oggi l'obbligatorietà sancita dall'articolo 112 Cost. sia violata nei fatti in ragione dell'impossibilità di perseguire tutti gli illeciti. Si denuncia un uso distorto del regime sancito dall'art. 125 disp.att. c.p.p., che impone al PM di richiedere l'archiviazione "quando ritiene l'infondatezza della notizia di reato perché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio": in questa prospettiva si assume che i PM, avvalendosi di tale norma, selezionerebbero i procedimenti da portare avanti e quelli da abbandonare alla prescrizione.

Che l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale sia oggi soltanto una finzione è innegabile.

Che di fatto oggi siano i capi delle procure e i singoli magistrati a scegliere per quali reati procedere con priorità (lasciando quindi impuniti o facendo prescrivere gli altri) è altrettanto indubitabile.

Il fatto è che le scelte di politica criminale non dovrebbero competere alla magistratura. Si dice quindi che dovrebbe spettare all'esecutivo o al Parlamento (o ad entrambi, di concerto) stabilire i criteri per l'esercizio dell'azione penale, dal momento che tali organi potrebbero assumersi la responsabilità politica di tali scelte.

Siccome ovviamente le soluzioni in questo senso possono essere diverse e le dichiarazioni della maggioranza sul punto sono contraddittorie e spesso ambigue, in assenza di un testo legislativo del Governo si possono solo fare delle ipotesi.

Ora, pare di capire – anche sulla base della linea politica sottesa all'emendamento al decreto legge n. 92/2008 sulla priorità nella trattazione dei procedimenti – che l'idea del Governo sia quella di introdurre un regime di discrezionalità temperata, come in Francia, secondo cui quindi sarebbe l'esecutivo a disporre la categoria dei reati da trattare con priorità rispetto agli altri. In questo caso però andrebbe adeguatamente valutato il rischio di un *vulnus* all'indipendenza e all'autonomia della magistratura.

Una soluzione più rispettosa dei rapporti istituzionali e delle norme costituzionali potrebbe essere quella di attribuire al Parlamento, di concerto con il CSM (e magari con i consigli giudiziari, espressione del territorio, ove c'è una rappresentanza anche dell'avvocatura), la competenza in ordine alla fissazione dei criteri per l'esercizio dell'azione penale, tenendo conto della natura e della gravità delle offese, nonché delle conseguenze sulle vittime del reato. Dell'applicazione di questi criteri i capi dei vari uffici dovrebbero poi riferire al CSM, il quale a sua volta dovrebbe tenere informato il Ministro della Giustizia, che potrebbe esporre al Parlamento, in sede di Relazione alle Camere sullo stato della giustizia, lo stato di attuazione delle direttive impartite agli uffici. La scelta di coinvolgere gli organi politici (dunque esterni al circuito della giurisdizione, siano essi le Camere o il Guardasigilli) nella fissazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale è però una scelta che va meditata, perché il momento dell'applicazione della legge non è di per sé soggetto al principio di maggioranza; è atto di cognizione, non di volizione come invece è la legge. Non a caso, la proposta – avanzata in sede di Bicamerale - di attribuire agli organi politici il potere di concorrere alla fissazione dei criteri

di priorità nell'esercizio dell'azione penale, aveva suscitato perplessità proprio su questo punto.

Comunque, anche qualora si decidesse di attribuire all'organo politico questo potere, sarebbe opportuno consentire un margine di flessibilità nell'applicazione dei criteri, sulla base delle realtà dei singoli uffici giudiziari e in particolare delle caratteristiche della situazione ambientale e territoriale di riferimento: è chiaro che la procura di Palermo non avrà le stesse esigenze della procura di Gorizia.

Va peraltro precisato che al fine di consentire la tenuta complessiva del sistema – sia che si scelga di mantenere immutato l'articolo 112 della Costituzione, sia che si introduca la discrezionalità dell'azione penale – sarebbe necessario intervenire con una serie di misure deflative, tali da consentire una gestione più efficiente e razionale dei moltissimi procedimenti.

Si dovrebbe in primo luogo procedere a una vasta opera di depenalizzazione di fattispecie minori prive di offensività o comunque non contrassegnate da un forte disvalore o allarme sociale (si pensi che il pascolo abusivo è punito come delitto!), come del resto auspicato da pressoché tutti i progetti di riforma del codice penale: dal progetto Pagliaro al progetto Grosso; dal progetto Nordio al progetto Pisapia (e al nostro disegno di legge sulla riforma del codice penale). Tali fatti decriminalizzati potrebbero essere puniti con la sanzione amministrativa che è peraltro molto efficace – in particolare se interdittiva – in quanto di pronta irrogazione e non sospendibile condizionalmente.

Andrebbe inoltre introdotto l'istituto processuale dell'irrelevanza penale del fatto o del non doversi procedere per particolare tenuità del fatto, ricorrendo alla formulazione usata nella disciplina della giurisdizione di pace, che – più e meglio dell'affine istituto del procedimento minorile – richiama una pluralità di parametri di valutazione ai fini dell'esclusione della perseguibilità o dell'estinzione del reato, tra cui la natura, la gravità e la persistenza dell'offesa (valorizzando quindi anche l'esigenza di tutela della vittima).

Andrebbero poi ampliati i casi di applicazione dei riti alternativi, così da limitare il più possibile il numero di procedimenti che giungono a dibattimento, fase che come noto comporta un dispendio di tempo ed energie notevole, proprio perché vi si concentra l'intero procedimento di formazione della prova in contraddittorio tra le parti. In tal senso si

orientano del resto anche ordinamenti come quelli britannico e statunitense, ove il rito dibattimentale (per noi ordinario) è previsto solo per alcune, selezionate, ipotesi.

Infine, è difficile pensare di rendere effettivo l'esercizio dell'azione penale senza riformare la disciplina della prescrizione – quantomeno tornando al regime del codice Rocco – dal momento che la legge 251/2005 (legge Cirielli) ha sostanzialmente dimezzato i termini per la maggior parte dei reati, rendendo così estremamente arduo concludere un processo (soprattutto quelli tecnicamente più complessi) prima che scattino i termini della prescrizione.

Se si introducessero congiuntamente queste misure, anche in assenza di una modifica del 112, lo stesso problema della presunta 'arbitrarietà' nell'esercizio dell'azione penale – dovuta alla oggettiva impossibilità di perseguire tutti gli illeciti di cui si abbia notizia – risulterebbe ridimensionato, se non addirittura risolto.

Il Consiglio Superiore della Magistratura

Sul CSM si lamenta l'eccesso di correntismo e di corporativismo – attribuito alla prevalenza della componente togata su quella laica – cui conseguirebbe tra l'altro una sorta di eccessivo buonismo nei giudizi disciplinari.

Sul primo punto, personalmente, ritengo la critica non del tutto infondata, anche se il rimedio proposto (di aumentare la componente politica) si prospetta tutt'altro che risolutivo; anzi, probabilmente, il rimedio (aumentare il numero dei membri di nomina politica) sarebbe peggiore del male, perché condurrebbe il CSM ad una politicizzazione estrema, se non addirittura ad una vera e propria lottizzazione. Credo che nessuno di noi si auguri ciò.

Quanto all'altra critica (concernente le questioni disciplinari), il rilievo non mi pare invece del tutto fondato, sia che si guardi a tutti gli altri organi di autogoverno (il CSM è molto meno indulgente: si pensi ai consigli degli ordini degli avvocati o dei giornalisti. Quante sanzioni disciplinari irrogano? Ben poche.), sia che si guardi alle altre pubbliche amministrazioni, tutte molto meno "interventiste" rispetto a quanto ordinariamente fa il CSM.

Ciò non toglie che entrambi i problemi esistano, congiuntamente alle reiterate (verbalmente) proposte del governo di sdoppiare il CSM

(giudicanti-requirenti) o di modificarne il sistema d'elezione o di creare meccanismi diversi per i giudizi disciplinari (sezioni separate giudicanti-requirenti; sezione autonoma; sezione composta soltanto da laici; alta Corte per tutte le magistrature).

Vedremo quali saranno le loro specifiche e concrete proposte, che –pur preannunciate da tempo- ancora attendiamo.

Per adesso, va detto come, indubitabilmente, sia necessario, sul fronte della deriva correntizia, che la magistratura corregga autonomamente la rotta. Come Partito Democratico, ritengo che ancora una volta dobbiamo da una parte tutelare il valore fondamentale dell'indipendenza della magistratura e dei singoli magistrati e dall'altra non dobbiamo rifiutare aprioristicamente il dialogo ed eventuali proposte di riforma. E' chiaro che ogni riforma in materia deve giungere attraverso norme di rango costituzionale. Ed è altrettanto chiaro che il consenso dovrebbe essere molto ampio, frutto del confronto di tesi anche contrapposte, lontano però da intenti punitivi o revanscisti e consapevole comunque che l'autonomia della magistratura tutta è un bene fondamentale da garantire nell'interesse del cittadino e della collettività.

La questione dell'equilibrio istituzionale-costituzionale attuale, anche alla luce delle modifiche normative degli ultimi anni, è molto importante e delicata. Qualcuno sa di stare giocando col fuoco. Questa ancora chiara stabilità costituzionale, soprattutto per quanto concerne la parte dei diritti-doveri fondamentali e la parte sui rapporti tra poteri dello Stato, non può essere messa a rischio. Con le proposte dell'attuale governo in materia di giustizia l'equilibrio rischia di farsi sempre più sottile.

Siamo in grado in questo momento storico-politico di ragionare tutti con pacatezza e di fornire contributi validi alla soluzione dei problemi rilevati? Non nell'interesse di qualcuno. Né contro qualcuno. Ma nell'interesse dei cittadini e dell'intero Paese.

Al dibattito la risposta.

Le proposte del PD per l'efficienza della giustizia

Nella parte iniziale di questa relazione, ponevo l'accento sul modo estremamente diverso, direi quasi contrapposto, di affrontare i mali del pianeta giustizia tra il governo e l'opposizione.

A fronte di una scelta dell'attuale maggioranza di privilegiare la questione per così dire ordinamentale (CSM - separazione delle carriere – ecc., in un'ottica che è chiara espressione di una volontà conflittuale e revanscista), come Partito Democratico riteniamo di dover affrontare concretamente e per davvero i mali della giustizia. Sono personalmente stra-convinto che la riforma del CSM o la separazione delle carriere non accorceranno di un sol giorno nessuno dei milioni di processi pendenti e non renderanno di un *et* più certa l'esecuzione della pena.

Noi siamo ben consapevoli che la priorità va data a interventi normativi che incidano veramente e in profondità sui due principali vizi del nostro sistema:

**la lentezza, estenuante e inaccettabile, dei processi;
l'effettività della pena.**

Si parla tanto di “ragionevole durata” del processo. Ma non se ne parla per passione dottrinale o per amore dell'astrazione. Se ne deve parlare e trattare, in quanto questa è la sola via, necessaria, per garantire al cittadino una tutela giurisdizionale dei diritti che sia reale, efficiente e celere. In ogni settore della vita sociale, economica e politica del Paese.

In tale ottica e con tali obiettivi, come Partito Democratico abbiamo già formulato tutta una serie di proposte normative, che vanno a toccare tutti i settori nevralgici del sistema giustizia italiano. Si tratta di disegni di legge (la gran parte già presentati, altri in fase di gestazione), che sono il frutto di un lavoro di gruppo iniziato già nel corso della passata legislatura. Si tratta ovviamente di proposte, che potranno essere sicuramente migliorate e che comunque offriamo alla lettura e all'esame dei colleghi e del Partito intero. Si tratta in ogni caso di un insieme di norme concrete, che fa uscire il Partito, in materia di giustizia, dal limbo dell'incertezza e che indica cosa fare e in quale direzione muoversi per cercare di superare la profonda crisi in cui versa l'amministrazione della giustizia nel nostro Paese.

Delle principali di tali proposte abbiamo preparato una scheda di sintesi, come membri della Commissione Giustizia, in collaborazione con l'ufficio legislativo del Senato.

Pur in sintesi, ora ne parlerò, facendo peraltro rinvio alla collaborazione dei colleghi e alla discussione che seguirà per ogni approfondimento, delucidazione, integrazione e correzione.

1 – Delega al governo per l'efficienza della giustizia.

Fin d'ora, però, è opportuno segnalare la necessità di procedere in primo luogo a profonde modifiche della struttura e della disciplina del processo (sia penale che civile), alla completa informatizzazione dei procedimenti civili e (per quanto possibile) penali e di prevenzione, all'incremento del personale amministrativo chiamato a supportare l'azione della magistratura, alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

La maggior parte di queste proposte è contenuta nel **ddl A.S. 739 (Maritati) – A.C. 1234 (Tenaglia)**, recante 'delega al Governo per l'efficienza della giustizia'.

In Commissione Giustizia al Senato il disegno di legge è già stato incardinato, se ne è già discusso ed ha suscitato iniziali e ampi commenti favorevoli. Vedremo l'esito.

In particolare, si indicano alcune riforme strutturali prioritarie per raggiungere l'obiettivo di un efficiente sistema giudiziario, attraverso deleghe legislative aventi ad oggetto:

1. l'istituzione dell'**ufficio per il processo**, che con una nuova organizzazione incentrata sul lavoro di squadra garantirà processi e decisioni veloci;
2. il rinnovo delle dotazioni organiche del personale e l'assunzione di 2800 nuovi cancellieri (effettivi, non come da notizie di stampa del 21 c.m. ha fatto il governo!);
3. l'istituzione effettiva del **manager dell'ufficio giudiziario**;
4. il riordino degli ambiti territoriali degli uffici giudiziari (revisione delle circoscrizioni, per una migliore distribuzione dei magistrati e delle risorse);
5. piena operatività in tutti i tribunali del processo telematico e completa informatizzazione degli uffici entro il 30 giugno 2010);

6. costituzione di archivi informatici per la raccolta di dati, con accesso gratuito a magistrati, avvocati e personale amministrativo;
7. accelerazione e semplificazione delle attività di pagamento di contributi, diritti e spese processuali;
8. acquisizione da parte dello Stato, da destinare al ministero della Giustizia, delle somme di denaro di cui è stata disposta la restituzione, ma che non sono state ritirate dagli aventi diritto;
9. utilizzo della posta elettronica certificata per la maggior parte delle procedure, a partire dalla notifica degli atti e contestuale **abolizione della doppia notifica**, in caso di persona assistita da due difensori.

Queste riforme consentirebbero di razionalizzare ed accelerare i tempi dei procedimenti civili e penali, al fine di dare piena attuazione al principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 della Costituzione, nonché di migliorare la qualità complessiva del sistema giudiziario, funzionale a garantire ai cittadini maggiore sicurezza, effettiva giustizia, rispetto della legalità. In questo senso, il principio del giusto processo significa in primo luogo garantire che il processo sia svolto in tempi ragionevoli, sia celebrato da un giudice terzo ed imparziale, di elevata qualificazione professionale, e sia disciplinato da un complesso di regole in grado di assicurare il più elevato livello di tutela dei diritti, ma anche di evitarne un uso distorto.

Il perseguimento di tale finalità presuppone necessariamente, in primo luogo, l'adozione di un nuovo metodo di organizzazione del lavoro del personale dell'amministrazione giudiziaria, tale da introdurre modelli orientati all'efficienza del servizio e tale da valorizzare la professionalità degli operatori, favorendo il ricorso a strumenti che consentano una migliore programmazione, una reale modernizzazione ed una più razionale gestione dell'attività degli uffici giudiziari.

A tale fine e sulla scorta delle proficue esperienze di diversi ordinamenti stranieri, si propone appunto l'istituzione dell'ufficio per il processo. Attraverso la completa ristrutturazione delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, tale strumento consentirà di fornire un concreto supporto al lavoro dei magistrati, valorizzando le specifiche competenze di tutto il personale dell'amministrazione giudiziaria e favorendo il migliore utilizzo degli strumenti analitici, statistici e informatici disponibili, realizzando altresì la circolazione delle esperienze e delle pratiche professionali più virtuose.

L'accelerazione del processo sarà realizzata inoltre attraverso l'informatizzazione, l'istituzione di banche dati informatiche anche ai fini dell'applicazione e del monitoraggio delle misure di prevenzione, agevolando

il sistema delle notificazioni, che va affrancato da formalismi eccessivi del tutto sganciati da finalità di garanzia (si pensi alla doppia notificazione richiesta a pena di nullità nel caso di imputato difeso da due avvocati).

2 –

Il ddl Casson AS 1016, sulla riforma del processo civile.

Con il ddl Casson AS 1016 si propone una riforma organica del processo civile, modulata sulle linee essenziali della proposta d'iniziativa governativa, discussa nella scorsa legislatura dalla 2^a Commissione del Senato, nel testo redatto all'esito dell'esame degli emendamenti. Al fine di ridurre i tempi del processo civile, il disegno di legge rafforza la centralità del processo di primo grado, quale luogo elettivamente deputato alla cognizione del fatto, depurato di quei meccanismi che ostacolano il contenimento della sua durata.

In quest'ottica, il disegno di legge contiene alcune misure concrete che incidono in modo diretto sulla funzionalità, la durata e quindi sull'efficienza del processo civile, muovendosi nelle seguenti direzioni:

a) previsione di norme che affidano al giudice l'effettiva direzione del processo, contestualmente alla sua responsabilizzazione in funzione del rispetto del termine ragionevole di durata del processo medesimo;

b) valorizzazione del principio di lealtà processuale, attraverso la predisposizione di un meccanismo di sanzioni processuali a carico della parte che, con il proprio comportamento, abbia determinato un allungamento dei tempi di durata del processo, ovvero abbia agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave;

c) valorizzazione della conciliazione giudiziale e del ruolo conciliativo del giudice, accompagnati dalla previsione di sanzioni processuali a carico della parte che abbia, senza giustificato motivo, rifiutato la proposta conciliativa avanzata dalla controparte;

d) razionalizzazione e accelerazione dei tempi del processo, mediante la tendenziale concentrazione delle udienze, la riduzione dei termini per il compimento di singoli atti, la programmazione degli adempimenti processuali (cosiddetto «calendario del processo»), la razionalizzazione dei tempi di espletamento delle consulenze tecniche d'ufficio e di assunzione della prova delegata;

e) attenuazione della rigidità del sistema delle decadenze e delle preclusioni, a garanzia dell'effettività del contraddittorio, mediante un ampliamento del potere di rimessione in termini;

f) alleggerimento del peso delle questioni di competenza, attraverso una serie di rilevanti interventi, che comportano: l'unificazione del regime del rilievo dell'incompetenza, con conseguente equiparazione dei casi di competenza cosiddetta «debole» a quelli di competenza cosiddetta «forte»; la soppressione del regolamento necessario e facoltativo di competenza e delle impugnazioni ordinarie per violazione delle norme sulla competenza e la loro sostituzione con un nuovo e più agile mezzo d'impugnazione (reclamo);

g) previsione dell'indicazione specifica dei motivi di appello, a pena di inammissibilità;

h) introduzione di un modello generale di procedimento sommario non cautelare avente ad oggetto la condanna al pagamento di somme di denaro ovvero alla consegna o al rilascio di cose;

i) semplificazione del regime delle nullità processuali, attraverso la riduzione delle ipotesi di nullità e il rafforzamento degli strumenti di sanatoria degli atti processuali nulli.

In particolare, può osservarsi come nell'ottica della valorizzazione del principio di lealtà processuale, si preveda che il giudice ponga a fondamento della propria decisione anche i fatti contestati dalla parte in modo generico, in tal modo esonerando la parte che ha allegato quei fatti dal relativo onere probatorio e semplificando di conseguenza l'istruzione della causa. È stata inoltre introdotta una norma di principio che obbliga le parti a chiarire le circostanze di fatto rilevanti ai fini della decisione in modo leale e veritiero. In tal modo è stato quindi predisposto un meccanismo di sanzioni processuali a carico della parte che, con il proprio comportamento, abbia determinato un'indebita estensione dei tempi di durata del processo, ovvero abbia agito o resistito in giudizio con malafede o colpa grave.

Si è inoltre semplificato il procedimento di redazione della sentenza, la quale conterrà soltanto la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, anche mediante il richiamo a precedenti decisioni conformi.

Sul terreno della **riforma della disciplina processuale penale, il ddl D'Ambrosio AS 738**, recante “Modifica del sistema delle notificazioni, del giudizio direttissimo e del sistema delle impugnazioni per adeguarli al rito accusatorio”, introduce un complesso di disposizioni volte a:

- semplificare le procedure di notifica, eliminando anche in tal caso le inutili farraginosità e scandendo i tempi in modo da accelerarne l'iter;
- ampliare i casi di ammissibilità dei riti alternativi, istituendo una procedura specifica, agile e celere, per gli indagati arrestati o fermati, comunque diversa dal rito direttissimo attuale;
- semplificare il sistema delle impugnazioni, riservando tra l'altro al giudice d'appello la decisione sulla mancanza o illogicità della motivazione, ora attribuita alla Cassazione dalla lettera e) dell'art. 606 c.p.p., nonché il potere di eliminare i vizi lamentati colmando le lacune ed eliminando le contraddittorietà della motivazione, quando possibile. Sempre al giudice d'appello si riserva in via esclusiva l'esame dei motivi relativi all'inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, di inutilizzabilità, di inammissibilità e di decadenza, così da alleggerire, di riflesso, anche il lavoro della Cassazione. E ciò anche nell'ottica della accelerazione dei tempi processuali, al fine di evitare che lo Stato italiano sia continuamente condannato dalla Corte di Giustizia europea a pagare ingenti somme a titolo di risarcimento danni (nei primi mesi del 2008 sono state presentate 20.514 domande e pagati ben 22 milioni di euro).

4 -

Il ddl Casson AS 932 (presentato alla Camera a firma Veltroni-Tenaglia) introduce una riforma organica della disciplina delle intercettazioni, tesa a garantire un equo bilanciamento tra il diritto alla riservatezza, le esigenze investigative, il diritto di difesa e i diritti di cronaca e all'informazione. In particolare, il fine di garantire il diritto alla 'opacità della vita privata' dei cittadini è perseguito non – come proposto dal Governo – limitando la possibilità di ricorso alle intercettazioni ai soli reati di criminalità organizzata e terrorismo – che vorrebbe dire ostacolare se non impedire tout court l'operato della magistratura – né introducendo sanzioni penali detentive ulteriori rispetto a quelle già previste a carico dei giornalisti. L'obiettivo di garantire la riservatezza individuale, contemperandola con la tutela del segreto istruttorio e delle esigenze

investigative, nonché con il diritto di e all'informazione è perseguito attraverso le seguenti misure:

- espunzione immediata (obbligatoria e sanzionata espressamente) delle intercettazioni non rilevanti e riguardanti “terzi”;
- distruzione delle medesime intercettazioni non rilevanti ai fini delle indagini, all'esito di un'udienza in contraddittorio tra le parti, al fine di garantire comunque l'esercizio del diritto alla difesa;
- responsabilizzazione del PM in ordine alla tenuta e alla conservazione dei verbali delle intercettazioni in un apposito archivio al fine di impedirne la divulgazione, con previsione di un apposito illecito disciplinare nel caso di violazione dei relativi obblighi di tutela;
- drastica limitazione dei soggetti autorizzati a prendere visione dei verbali delle intercettazioni, così da ridurre il rischio di divulgazione del contenuto;
- introduzione di sanzioni pecuniarie e interdittive a carico (e conseguente responsabilizzazione) degli editori che lucrano sulla diffusione di intercettazioni meramente lesive della dignità e della privacy, estendendo a questa ipotesi la disciplina della responsabilità da reato degli enti;
- previsione di una richiesta al giudice di intervento immediato e di una misura risarcitoria di natura civile, in favore del cittadino la cui dignità sia violata attraverso la diffusione illecita di intercettazioni;
- introduzione di sanzioni amministrative e interdittive nei confronti dei giornalisti che pubblicano intercettazioni relative a fatti del tutto privi di rilevanza pubblica e con modalità lesive della privacy, in violazione del diritto al controllo dei propri dati personali.

Al fine di contenere il costo sostenuto per le intercettazioni, è prevista la fornitura gratuita da parte delle imprese di comunicazione del servizio richiesto dall'autorità giudiziaria, come del resto avviene in quasi tutti i Paesi d'Europa.

Sulle recenti proposte dell'avvocato onorevole Ghedini di allargare l'ambito delle **intercettazioni preventive** (a scapito di quelle

“ordinarie”), bisogna fare molta attenzione ed essere consapevoli di cosa ciò significhi:

- viene eliminato il controllo del giudice (e la doppia riserva di cui all'art. 15 della Costituzione?)
- per le “preventive” non si richiedono “gravi indizi”, ma bastano semplici sospetti
- verrebbero eliminate prove acquisite, utili o indispensabili per il processo
- non se ne saprebbe mai nulla: nessun controllo del giudice e “numeri” in vorticoso aumento.

5 -

Il ddl Casson AS 1043, sulla riforma del codice penale.

Per garantire la piena funzionalità dell'amministrazione della giustizia, gli interventi sull'ordinamento giudiziario non possono comunque essere disgiunti da un programma di riforma organica dei codici di diritto civile e penale, sostanziale e processuale, al fine di adeguare il quadro normativo alla realtà odierna - profondamente mutata da quella considerata dai compilatori dei codici, molti dei quali risalgono come noto all'età pre-repubblicana- restituendo altresì ai codici la funzione di 'orientamento culturale' che è loro propria, assicurando così una maggiore certezza del diritto, in un ordinamento, quale il nostro, caratterizzato da una legislazione complementare ipertrofica e, come tale, di difficile conoscibilità da parte dei cittadini.

Particolarmente significativa in tal senso è la progettata riforma del codice penale, reiterata senza successo da molte legislature con varie proposte, volte ad adeguare la normativa penale sostanziale a una realtà sociale decisamente diversa da quella contemplata dai codificatori del 1930, conferendo altresì maggiore organicità al nostro sistema penale, che presenta peraltro, anche rispetto agli ordinamenti stranieri, una moltiplicazione eccessiva delle figure di reato, difficile da gestire in un sistema basato sulla obbligatorietà dell'azione penale.

In questa prospettiva, è stato presentato nei giorni scorsi dal PD il disegno di legge AS 1043, recante delega al Governo per la riforma della parte generale del codice penale, che riprende sostanzialmente il progetto elaborato dalla Commissione Pisapia nella scorsa legislatura, sia pur con talune modifiche (in particolare, in materia di ergastolo, misure di sicurezza e disciplina del nesso causale e delle posizioni di garanzia), volte a inserire nel testo le disposizioni migliori dei vari progetti di riforma (Grosso, Nordio, Pagliaro) elaborati sinora. Le linee fondamentali del progetto sono riconducibili all'esigenza di improntare il sistema penale ai principi di offensività, colpevolezza, personalità della responsabilità penale, stretta legalità, riserva di codice, sussidiarietà della sanzione penale (vengono infatti introdotte le clausole dell'irrilevanza penale del fatto e del correttivo di equità, mentre si prevede una forte depenalizzazione degli illeciti minori, attraverso l'eliminazione della categoria delle contravvenzioni per le quali è prevista la sola pena pecuniaria), soppressione di ogni ipotesi di responsabilità oggettiva, nonché di ogni altro istituto del codice Rocco incompatibile con i principi costituzionali.

Tra gli elementi qualificanti del disegno di legge delega si segnalano:

- il superamento della distinzione tra delitti e contravvenzioni e la valorizzazione dei diritti e delle garanzie della vittima, secondo quanto previsto dal diritto comunitario;
- quanto al regime delle pene, si segnalano in particolare il superamento dell'attuale distinzione tra pene principali e accessorie, parallelamente alla previsione di un sistema sanzionatorio diversificato, comprensivo anche di pene non detentive di natura interdittiva e prescrittiva – dotate di particolare efficacia specialpreventiva- nonché delle pene pecuniarie irrogate secondo il sistema dei tassi giornalieri, che consente di commisurare l'entità della sanzione alle condizioni economiche del reo, come peraltro previsto in tutta Europa;
- la permanenza, nel momento storico attuale, della previsione della pena dell'ergastolo, per i fatti più efferati e per gli omicidi plurimi;
- quanto alla struttura del reato, si segnalano in particolare: la previsione delle fonti delle posizioni di garanzia rilevanti ai fini della causalità omissiva, alla luce di una disciplina del nesso eziologico modulata sui principi della più recente giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione (sent. Franzese, luglio 2002); l'introduzione della figura della colpa grave quale istituto idoneo a ricomprendere –

analogamente alla recklessness – lo spazio compreso tra colpa cosciente e dolo eventuale; la tipizzazione delle scusanti quali cause di esclusione della colpevolezza fondate sul conflitto tra doveri o sull'inesigibilità della condotta conforme. In materia di imputabilità, si segnalano il superamento di ogni ipotesi presuntiva di imputabilità, la sostituzione dell'attuale doppio binario che prevede l'applicazione congiunta di pene e misure di sicurezza (con un sistema vicariale in cui al soggetto non imputabile al momento del fatto viene applicata una misura terapeutica e riabilitativa la cui durata non può superare il massimo edittale della pena prevista per il reato commesso); nei confronti dei semi-imputabili, si dispone la riduzione da 1/3 alla metà della pena prevista per il fatto e la sostituzione – previo consenso dell'imputato - della sanzione detentiva con una misura terapeutica e riabilitativa.

6 –

Il ddl AS 959 Treu sul processo del lavoro, che tiene conto del progetto elaborato dalla Commissione Foglia nel 2000, propone una riforma del processo del lavoro volta a garantire celerità e certezza alla soluzione delle controversie che riguardano i licenziamenti e i trasferimenti, nonché a risolvere questioni che riguardano il processo previdenziale, in particolare con riferimento agli accertamenti sanitari connessi a controversie previdenziali e alle controversie in serie. Inoltre, si predispone una riforma complessiva delle tecniche normative di composizione e di soluzione delle controversie individuali di lavoro, intervenendo sulla conciliazione, sull'arbitrato, sulla formazione di conciliatori e di arbitri, nonché sulle risorse finanziarie. In particolare, la tutela reintegratoria contro il licenziamento ingiustificato è ridisegnata nelle forme di un'azione tipica urgente a cognizione sommaria, sì da imprimere a siffatte azioni una durata ragionevole, secondo un ponderato bilanciamento tra i contrapposti interessi – quello del lavoratore alla conservazione del posto e quello del datore di lavoro all'organizzazione del lavoro –. La riforma intende garantire celerità al giudizio, mediante una procedura d'urgenza, con la conseguenza di escludere queste controversie dalla procedura preventiva obbligatoria di conciliazione. Nel disegno di legge è, peraltro, collegata l'introduzione di una specifica

procedura d'urgenza giudiziale e la promozione della procedura conciliativo-arbitrale prevista per le sanzioni disciplinari, con un collegio che opera presso la direzione provinciale del lavoro o con un collegio espressamente previsto dal contratto collettivo.

In materia di procedimento disciplinare, si è scelto di rafforzare il canale costituito dal ricorso al collegio di conciliazione ed arbitrato dell'articolo 7 dello Statuto dei lavoratori, escludendo però qualsiasi altra applicazione di procedure di conciliazione e/o di arbitrato (tranne quelle eventualmente introdotte dalla contrattazione collettiva): sempre mantenendolo quale alternativa volontaria al ricorso alla giustizia ordinaria, chiarendo alcuni passaggi interpretativi, introducendo o migliorando alcuni elementi a carattere promozionale.

7 –

Il ddl Casson AS 711 (pres. 29.5.08), così come il ddl Capano AC 1494 (pres. 16.7 08), recanti “disciplina dell'ordinamento della professione forense”, recano una normativa organica della professione forense - di cui si avverte ormai da tempo la necessità - anche al fine di adeguare la disciplina alle caratteristiche attuali della professione di avvocato, nella consapevolezza dell'importanza di questo ruolo ai fini dell'efficienza della giustizia.

La riforma proposta (AS 711, che recepisce il disegno di legge presentato nella XV legislatura dal Sen. Calvi) mira ad attuare pienamente il diritto alla difesa, valorizzando il ruolo dell'avvocatura all'interno del sistema giudiziario, proponendo in particolare:

- disciplina delle società professionali tra avvocati come società di persone, con la previsione di norme adeguate a tutela del segreto professionale e dei diritti previdenziali dei soci;
- semplificazione delle procedure necessarie al rilascio della procura e alla prova della sua validità, nonché eliminazione dei formalismi eccessivi previsti per la sostituzione processuale, che non siano effettivamente funzionali alla tutela dei diritti dell'assistito e del regolare svolgimento del processo;
- subordinazione del rilascio dell'abilitazione al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori al previo superamento di un esame

teorico e pratico, con la previsione del necessario ed effettivo svolgimento del patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori quale requisito indispensabile per la conservazione dell'iscrizione all'albo speciale;

- previsione dell'aumento del numero dei componenti degli organi consiliari, al fine di consentire loro di svolgere al meglio le nuove funzioni attribuite (es., il controllo della formazione permanente degli iscritti, che si aggiunge al controllo sul tirocinio e sulle modalità con cui esso viene svolto);
- valorizzazione del merito e della effettiva preparazione teorico-pratica del tirocinante ai fini dell'accesso alla professione; nuova disciplina dell'esame di abilitazione con una preselezione per test e una maggiore selettività delle prove;
- nuove norme in materia di procedimento disciplinare, con l'attribuzione della competenza relativamente al giudizio disciplinare, a commissioni distrettuali (che in tal senso sostituirebbero i Consigli dell'ordine nel controllo disciplinare), le cui decisioni possono essere impugnate dinanzi al CNF. La pronuncia di tale organo sarà infine appellabile (come avviene oggi) dinanzi alle Sezioni Unite della Cassazione.

8 –

Il ddl Maritati AS 897 introduce una riforma organica della magistratura onoraria, cui viene attribuito uno status preciso – attraverso la previsione di obblighi, diritti e garanzie - definendo contestualmente anche le procedure per l'esaurimento del contenzioso pendente e per il rapido ed efficiente svolgimento del lavoro dei magistrati onorari, a regime.

9 –

In materia di normativa sostanziale penale, mi limito a ricordare che è in corso di elaborazione un disegno di legge concernente **fattispecie di reato in materia ambientale**, con particolare riferimento ai casi di disastro ambientale e al concetto di danno ambientale. Con il collega senatore Della

Seta stiamo predisponendo un testo che sia razionale, moderno e che tenga conto soprattutto dei casi sostanziali e reali di ingiuria all'ambiente e alle risorse naturali.

10 -

Con il **ddl Casson AS 450 si introducono modifiche all'articolo 111 della Costituzione**, al fine di attribuire rango costituzionale al principio della tutela e della garanzia dei diritti delle vittime di reati. Al di là della sua valenza simbolico-culturale, tale modifica avrebbe degli effetti importanti anche sotto il profilo ermeneutico, dal momento che consentirebbe di interpretare varie norme – sostanziali e processuali – in maniera tale da estendere il più possibile la tutela della vittima, fermi restando ovviamente i diritti riconosciuti all'imputato.

11 –

Il ddl Casson (AS 1000) sul crimine organizzato, tocca un tema del tutto trascurato dai provvedimenti governativi - anche quelli sulla sicurezza - ovvero il contrasto ai grandi 'poteri criminali' e in particolare all'infiltrazione delle mafie nell'economia. Si introducono in particolare disposizioni in materia di destinazione sociale dei beni confiscati; prevenzione dell'infiltrazione mafiosa in appalti pubblici e nel commercio; responsabilità da reato degli enti; misure di protezione per i collaboratori e i testimoni di giustizia; elusione delle prescrizioni di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, oltre a talune modifiche alle disposizioni del codice penale in materia di associazione per delinquere, favorendo la concentrazione in capo alla DNA anche delle indagini in materia di associazioni finalizzate allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina.

12 –

Sempre in tema di lotta alla mafia e alla criminalità organizzata in economia si muove il **ddl AS Lumia 980, in materia di art. 41 bis** dell'ordinamento

penitenziario, maggiore trasparenza negli appalti pubblici, nuove misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia.

13 –

Il ddl Maritati AS 804 prevede, conformemente alle disposizioni dettate sul punto dal diritto comunitario, l'istituzione delle **squadre investigative** comuni sopranazionali, introducendo una disciplina organica dello svolgimento di indagini attraverso il coordinamento e la cooperazione di organi investigativi appartenenti a Paesi diversi della UE. Tali norme consentirebbero di agevolare e potenziare in misura significativa le attività di cooperazione giudiziaria e coordinamento investigativo particolarmente importanti soprattutto in materia di crimine organizzato transnazionale.

14 –

AS Rutelli-Zanda 960: Misure in materia di urgente contrasto alla criminalità, al terrorismo e alla migrazione illegale. Adesione della Repubblica italiana al **Trattato di Prum** concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria. Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale.

15 –

Il ddl Carofiglio AS 798 estende ai documenti equipollenti alla carta d'identità la previsione – oggi applicabile al solo documento d'identità elettronica – dell'acquisizione dei dati biometrici del titolare, al fine di garantire una più certa identificazione della persona, pur nel rispetto della privacy, della dignità e del diritto individuale al controllo dei dati personali.

16 –

I ddl (a prima firma Della Monica AS 451- Pollastrini AC 1231 – Saperi AC 1232) introducono varie misure a tutela dei soggetti deboli (migranti vittime di sfruttamento del lavoro o del trafficking, donne vittime di violenza sessuale o prostituzione coattiva), nella consapevolezza dell'assenza, allo stato, di misure realmente efficaci a garantire la sicurezza e la tutela dei diritti nei confronti di queste categorie di persone.

17 –

Istituzione in tutti i tribunali della **Camera di Conciliazione**, per la risoluzione delle controversie civili tra privati senza dover ricorrere necessariamente al giudice ordinario: decisioni più veloci e minori spese (**Camera 1535-Tenaglia**).

18 –

Eliminazione nel processo penale dei riti alternativi con la sola esclusione del patteggiamento, attribuendo pieno valore alle prove raccolte dal giudice per l'udienza preliminare (**Senato 509 D'Ambrosio**).

19 –

Istituzione di un deposito cauzionale per i ricorsi presentati in Cassazione al fine di non aggravare il lavoro della cancelleria (ogni anno oltre il 40 per cento dei ricorsi vengono dichiarati inammissibili). In caso di inammissibilità o rigetto del ricorso la cauzione viene acquisita dallo Stato (**Senato 390 D'Ambrosio**).

20 –

Esclusione degli imputati di mafia e traffico di stupefacenti dall'accesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato (**Senato 389 D'Ambrosio**).

21 –

Assegnazione di nuove funzioni al giudice dell'indagine preliminare e al pubblico ministero distrettuali nella lotta alla criminalità informatica, alla prostituzione minorile e alla pedopornografia (**Senato 533 Casson**).

22 –

Revisione della normativa sulla **prescrizione del reato** intervenendo sui tempi e sulle procedure per disincentivare le parti ad attuare comportamenti strumentali al prolungamento del processo (**Camera 1235 Ferranti**).

23 –

Il ddl Casson AS 816, recante **‘Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione**, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale – in discussione dinanzi alle Commissioni riunite 1[^] e 3[^] - mira ad adeguare l'ordinamento – sostanziale e processuale – interno alle disposizioni convenzionali in materia di corruzione, introducendo importanti strumenti di tutela nei confronti dei comportamenti illeciti dei pubblici ufficiali.

ALTRE QUESTIONI

- Sicurezza e immigrazione
- Legge “Gozzini”
- Detenzione domiciliare e “braccialetto elettronico”
- “Immunità-Sospensione” per i ministri anche per reati comuni
- Referendum sul cosiddetto “lodo” Alfano-Berlusconi

CONCLUSIONI

