

La Giustizia per i cittadini

**Organizzare
la giustizia
per rendere
giustizia**

In una società complessa, l'esercizio della giurisdizione è uno dei momenti più delicati e difficili, ma sicuramente indispensabile, per la regolazione dei conflitti. .

Sebbene ovunque il confine fra giurisdizione e libertà della politica sia di difficile individuazione - e sebbene sovente si parli in molti Paesi di democrazia giudiziaria, ad indicare un ruolo ritenuto preponderante e, talvolta, invasivo della Magistratura nella vita sociale - in nessun Paese come nell'Italia dell'ultimo quinquennio si è assistito ad un così intenso, spregiudicato ed arrogante attacco alla libertà e all'autonomia della giurisdizione. Attacco che si è verificato sia direttamente, con la tendenza a burocratizzare la figura e il ruolo del magistrato, sia indirettamente, attraverso numerose leggi finalizzate alla tutela di interessi personali che hanno stravolto e lacerato il concetto stesso di legalità.

Il risultato, in parte voluto ed in parte consequenziale, è che l'amministrazione della giustizia, soprattutto in quest'ultima legislatura, si è sempre di più trasformata in una macchina improduttiva ed inefficace che, per quanto concerne la materia penale, danneggia i cittadini meno protetti, ed in quella civile, data la quasi paralisi della giurisdizione, favorisce i soggetti anche economicamente più forti.

In tutte le giurisdizioni cresce il ritardo nell'erogazione del servizio, si allunga oltre ogni accettabilità la definizione dei procedimenti e l'arretrato cresce e si consolida, con milioni di fascicoli giacenti che segnano la sconfitta dello Stato, costretto - non a caso - dalla giustizia europea a costruire e gestire (male) una figura speciale di risarcimento del danno determinato dalla violazione della ragionevole durata del processo.

Occorre perciò rimettersi dalla parte del cittadino, ridare alla giurisdizione la sua effettività di regolatrice dei conflitti e di servizio essenziale, e soprattutto chiamare al confronto e alla collaborazione istituzionale la cultura giuridica, gli operatori del diritto e chi lavora negli uffici giudiziari.

Da una stagione politica gestita contro la giurisdizione e contro la legalità, si deve passare ad una nuova stagione nella quale la giustizia sia amministrata nell'interesse dei cittadini, eliminando resistenze corporative da qualunque parte provengano, con l'obiettivo di un'amministrazione della giustizia che rispetti la giurisdizione e la legalità.

Il dare giustizia in ritardo significa negarla in concreto, favorendo gli egoismi e coloro che possono e vogliono - per forza, autorità e potere - fare a meno della giurisdizione.

Riacquistato l'indispensabile clima di libertà, autonomia ed indipendenza - senza il quale né la magistratura né l'avvocatura possono operare proficuamente - il primo obiettivo da realizzare è una giustizia efficace e tempestiva: il che può avvenire solo con un progetto organico di riforma della Giustizia e della sua amministrazione che contemperi efficienza, celerità e garanzie.

Una nuova cultura dell'organizzazione

Per una cultura dell'organizzazione che garantisca un servizio giudiziario tempestivo e certo è necessario calcolare l'effettività delle riforme sulla base di preventivi d'impatto e misuratori di efficienza. Bisogna inoltre adeguare l'ampia attività amministrativa complementare alla giurisdizione, nonché lo stesso esercizio della giurisdizione, a programmi e modelli operativi tratti da altri settori della pubblica amministrazione e da criteri economici di efficienza ed efficacia.

Per raggiungere tale obiettivo è essenziale:

- la conoscenza della situazione, cioè un metodo unitario di rilevazione statistica che, oltre a registrare la dinamica del contenzioso, l'entità e i tempi delle risposte, sia idoneo a realizzare analisi ponderate sulla base delle diverse tipologie, ad identificare la consistenza delle risorse in rapporto ai bisogni e a valutare gli adattamenti necessari ad una razionale distribuzione geografica che possa essere funzionale e che, nel contempo, tenga conto dei necessari presidi nonché delle risorse umane ed organizzative;
- la determinazione di standard di produttività, da individuare sulla base di indici ponderali specifici relativi al "sistema - giustizia";
- il riordino del sistema ispettivo e dei controlli.

La programmazione come metodo

Conoscendo la situazione ed utilizzando standard di produttività si possono elaborare programmi-quadro, ovvero un'effettiva politica di piano per i risultati. Sono configurabili piani generali, secondo la formula classica "censimento dei bisogni - livelli di costo - prognosi di resa - guadagni di produttività", e piani particolareggiati, ad esempio, per la geografia giudiziaria, per l'informatica, per il personale, per l'edilizia, per il casellario, per l'eliminazione delle costose pendenze relative ai corpi di reato.

Se si considera che il sistema-giustizia è policentrico, tutti i soggetti cui compete tale politica di pianificazione devono lavorare in sinergia (ad. es. il Ministro della Giustizia deve operare in sintonia con il C.S.M, e viceversa). E' indispensabile inoltre che i Consigli giudiziari abbiano ampio spazio di intervento in tema di organizzazione, nonché un sistema di monitoraggio periodico ed uno di vigilanza. Dovranno altresì curare le tabelle degli uffici giudiziari e controllare la gestione attiva dei processi, i loro tempi iniziali, intermedi e finali.

Direzione degli uffici giudiziari

Benché compiti organizzativi spettino anche ai capi degli uffici e ai singoli magistrati, bisogna introdurre una figura di manager giudiziario dirigente o funzionario pro-

fessionalmente specializzato ed adeguatamente formato, il quale si occuperà, in via esclusiva e diretta, d'intesa con il magistrato capo dell'ufficio, di tutti gli aspetti dell'organizzazione non intrinsecamente connessi all'esercizio della giurisdizione. In prima applicazione questi dirigenti e funzionari potranno essere selezionati all'interno dell'amministrazione giudiziaria, salvo poi valutare - sulla base dei risultati - se introdurre una specifica figura di "manager giudiziario".

E' comunque necessario che i capi degli uffici giudiziari posseggano capacità di gestione del personale e di utilizzazione delle risorse, sensibilità all'impiego di tecnologie avanzate, idoneità a programmare e ad organizzare i vari fattori di produzione del servizio.

Udienze di programma

Per accelerare i tempi della giustizia, sarà particolarmente utile, sul piano procedurale, ricorrere - sia in civile che in penale - alle c.d. "udienze di programma", nelle quali si rediga preliminarmente - con il concorso attivo delle parti processuali - un calendario cogente e presidiato da obblighi disciplinari e sanzionatori in caso di immotivato inadempimento. La materia deve considerarsi fra le "prassi virtuose" finalizzate all'attuazione dell'art. 111 Cost. ed oggetto di specifiche indicazioni del C.S.M. e dei capi degli uffici o, quando necessario, di specifici interventi legislativi nei codici di rito.

Va, inoltre, effettuata un'analisi della situazione attuale per un più razionale utilizzo delle risorse umane e materiali, tenendo conto di criteri organizzativi moderni ed efficienti.

Dobbiamo avviare preliminarmente un monitoraggio efficace e partecipato: gli studi dimostrano come una dimensione efficace degli uffici giudiziari - numerica quanto a magistrati, geografica quanto a territorio soggetto alla giurisdizione - sia certamente una delle condizioni di efficacia dell'esercizio della giurisdizione.

Prima ancora di ogni intervento sarà quindi necessaria un'approfondita indagine tecnica condotta da una commissione di esperti - che tenga conto del lavoro già fatto dal C.S.M., dall'avvocatura associata e dalla magistratura associata - per l'elaborazione di proposte di riorganizzazione territoriale finalizzate a contemperare l'esigenza di una efficiente amministrazione della giustizia con quella di una adeguata vicinanza ai cittadini, specie in aree arretrate, depresse o - per contro - ad alta concentrazione criminale.

Sarà ovviamente fondamentale una deflazione generale della giurisdizione da affidare a metodi di risoluzione alternativa delle controversie di natura non giurisdizionale, nonché la possibilità di utilizzare con maggiore ampiezza il sistema delle tabelle infradistrettuali e distrettuali per garantire una effettiva presenza dei

magistrati togati sul territorio.

Gran parte delle iniziative descritte è praticabile a legislazione vigente; tutt'al più occorrono atti generali di intervento di natura amministrativa. Soltanto in alcuni casi occorrono modifiche legislative.

Una magistratura indipendente, garanzia per tutti i cittadini

L'ordinamento giudiziario approvato dal centrodestra definisce una figura di magistrato non in linea con l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, come previste dal dettato costituzionale, e incide negativamente sulla celerità ed efficienza della giustizia, non offrendo nel contempo quelle garanzie necessarie per dare al nostro Paese una Giustizia realmente eguale per tutti.

Dobbiamo quindi rimuovere tutti gli aspetti del nuovo ordinamento in stridente contrasto con i principi costituzionali e, ove necessario, intervenire con provvedimenti di sospensione dell'efficacia di quelle norme della legge delega (o dei decreti attuativi) che potrebbero ledere – costituendo diritti acquisiti non più contrastabili – il principio di unità, uguaglianza e parità di trattamento o rendere impossibile successivamente un nuovo e diverso riordino della magistratura.

Nel contempo, dobbiamo elaborare una normativa che coniughi professionalità, responsabilità e deontologia di chi ha il delicato compito di amministrare la giustizia, in modo da attuare quanto previsto dalla VII disposizione transitoria della Carta Costituzionale.

Dobbiamo improntare il nuovo ordinamento giudiziario a criteri di osservanza del principio di autonomia ed indipendenza della magistratura e che siano anche funzionali a rendere più efficiente ed efficace il compito del magistrato. In particolare:

- intendiamo prevedere un accesso regolato senza rigidità fra funzione giudicante ed inquirente e intendiamo eliminare ogni forma di selezione che possa prestarsi a controlli strumentali sulla personalità e l'orientamento culturale/scientifico dell'aspirante magistrato;
- la carriera non deve essere sottoposta di regola a formalismo concorsuali, ma ad una valutazione di professionalità permanente, basata in particolare su standard di produttività, laboriosità e correttezza predeterminati e su controlli periodici che, in caso di successivi giudizi negativi, porti anche all'allontanamento dalla magistratura;

- intendiamo contrastare ogni forma di gerarchismo all'interno della magistratura, valorizzando la carriera mediante l'assegnazione di incarichi direttivi basati sull'effettiva qualità e professionalità, nonché sulla predisposizione all'esercizio di compiti organizzativi, e non sull'anzianità o su altri parametri formalistici;
- intendiamo eliminare la gerarchizzazione negli uffici della magistratura inquirente prevista dal nuovo ordinamento giudiziario, soprattutto in relazione all'esercizio dell'azione penale. Ciò non esclude – in quanto necessarie al buon funzionamento della giustizia – forme di organizzazione che diano efficacia, efficienza ed organicità alle attività di indagine e che inquadrino sia la fase delle indagini che l'esercizio dell'azione penale secondo principi e criteri di uguaglianza e di parità di trattamento dei cittadini;
- dobbiamo realizzare un'efficace e rigorosa separazione di funzioni fra magistratura giudicante e magistratura inquirente, e contribuire a realizzare nel processo penale una effettiva terzietà del giudice ed una effettiva parità tra accusa e difesa;
- dobbiamo prevedere una specifica selezione di elevata qualità professionale per l'accesso all'effettivo svolgimento di funzioni di legittimità;
- intendiamo introdurre l'ufficio del giudice, che supporti il magistrato alleggerendolo delle incombenze amministrative ed affidandole al personale amministrativo sotto la guida del "manager giudiziario";
- vogliamo eliminare ogni forma di discrezionalità di natura politico-culturale nella previsione degli illeciti disciplinari, pur agendo per un'effettività della funzione disciplinare;
- dobbiamo dare un principio di unità ai ruoli della magistratura ordinaria, contabile, amministrativa e militare;
- intendiamo riportare i poteri del ministro della Giustizia alla stretta attuazione dei principi costituzionali ed evitare che essi si configurino come confliggenti con la funzione di organo di autogoverno del CSM;
- dobbiamo consentire e richiedere al CSM – di cui dovremo ripristinare il numero originale di componenti – di svolgere con tempestività ed efficienza il proprio ruolo e costruire la rappresentanza dei magistrati con sistemi elettorali trasparenti e rappresentativi;
- vogliamo favorire, anche attraverso i consigli giudiziari, la partecipazione di tutte le componenti del mondo giudiziario all'amministrazione della giustizia ed alla predisposizione degli obiettivi periodici e di programma dei singoli uffici;
- intendiamo attuare la Scuola della Magistratura in maniera coordinata con i poteri di indirizzo e controllo che fanno capo al Consiglio superiore della magistratura, in modo da rafforzare una cultura unitaria cui devono ispirarsi la magistratura inquirente, quella

- giudicante e l'avvocatura;
- intendiamo attuare, nei livelli distrettuali, un reale decentramento dell'amministrazione giudiziaria secondo principi di sussidiarietà.

La magistratura onoraria

È ormai noto che alle magistrature onorarie sono affidati gran parte degli affari giudiziari del Paese, e non più solo quelli un tempo definiti "bagatellari". E' ormai ineludibile una riforma organica della magistratura onoraria basata sul principio fondamentale che essa non può essere né una magistratura di rango ancillare, né una fase che postula l'accesso necessitato alla magistratura togata.

Intendiamo quindi predisporre una legge di sistema che regoli:

- gli organici;
- le funzioni vicarie esercitabili e quelle non esercitabili;
- il carattere non professionistico e temporaneo, ma adeguatamente professionale valutato in base qualitativa e quantitativa;
- un regime di incompatibilità rigoroso tra attività forense, notarile e magistratura onorario.

Dovremo poi prevedere:

- un'adeguata procedura di selezione;
- una periodica valutazione di professionalità basata su standard prefissati nonché sul monitoraggio costante dell'attività degli uffici al fine del mantenimento nel ruolo
- l'obbligatorietà di un aggiornamento professionale periodico.

Intendiamo incentivare l'accesso dei giovani di qualità e favorire la temporaneità degli incarichi.

Dare nuovo valore all'avvocatura

La professione forense partecipa attivamente all'esercizio della giurisdizione, concorre in maniera decisiva all'efficacia ed efficienza del servizio giustizia, svolge un'essenziale funzione di tutela dei diritti individuali e collettivi e contribuisce a realizzare il sistema costituzionale delle garanzie. La situazione italiana evidenzia l'esplosione numerica dell'avvocatura e la difficoltà di mantenere un'elevata qualità media professionale. E' pertanto ineludibile, previo monitoraggio e consultazione, una riforma dell'Ordinamento forense, che favorisca la competizione di qualità, garantendo però il massimo di tutela per gli utenti.

In particolare, il futuro ordinamento dovrebbe:

- a. prevedere la competenza in via esclusiva del patrocinio, della rappresentanza e dell'assistenza innanzi all'autorità giudiziaria o ad altra autorità che emetta un giudizio destinato a produrre effetti giuridici nonché della consulenza legale svolta in via professionale;
- b. prevedere il mantenimento degli ordini e la loro natura di soggetti pubblici;
- c. ispirarsi al principio dell'autonomia e libertà dell'avvocatura, prevedendo incompatibilità sia assolute che temporanee;
- d. riformare in senso radicalmente qualitativo il sistema dell'accesso, basato sulla frequenza di scuole forensi e di specializzazione per le professioni legali, sul tirocinio e su un esame di stato finale;
- e. definire il rapporto di tirocinio anche per gli eventuali aspetti economici e prevedere una forma di verifica della professionalità per poter esercitare innanzi alle Giurisdizioni Superiori;
- f. distinguere la funzione di governo ed organizzazione dell'avvocatura da quella disciplinare, da affidare ad appositi organi eventualmente in sede distrettuale;
- g. prevedere un codice deontologico tale da garantire l'utente e il professionista;
- h. valorizzare il ruolo e la partecipazione attiva alle scelte in materia forense delle associazioni professionali;
- i. prevedere l'obbligo della formazione professionale permanente e le modalità di verifica da parte degli ordini professionali;
- j. prevedere un sistema di tariffe che siano ad un tempo garanzia per il cittadino, tutela della dignità della professione, incentivi alla soluzione rapida (giudiziale e stragiudiziale) del contenzioso e disincentivi all'ingiustificato differimento delle udienze.

**Giustizia Civile:
la giustizia
di ogni giorno**

La centralità della giustizia civile è per noi una grande questione democratica.

Una società più giusta e democratica ha bisogno quindi di più diritti e di una tutela migliore e più rapida, in grado di corrispondere ad una domanda destinata ad incrementarsi nel tempo. al passo con la dinamicità delle società avanzate.

Favorire la individuazione di nuovi diritti e assicurare una tutela più rapida all'insieme delle situazioni giuridiche soggettive, significa realizzare più democrazia, rendere più competitivo il sistema economico, realizzare una delle condizioni essenziali per costruire una società più giusta.

Serviranno interventi profondi di modifica, e in alcuni casi di azzeramento, degli effetti negativi di iniziative legislative, sbagliate e dannose, approvate dal centrodestra che hanno aggravato la situazione già grave della nostra giustizia civile, quali il decreto legislativo sul giudizio di cassazione e il decreto legislativo in materia di procedure concorsuali (fallimento). Il primo, infatti, implementa oltre ogni limite la possibilità di ricorso in Cassazione, trasformando il giudizio di legittimità in terzo grado di merito; il secondo danneggia i creditori deboli rispetto a quelli forti, indebolisce il controllo giurisdizionale nelle procedure, sceglie come rito ordinario delle controversie fallimentari il rito camerale vigente, del tutto inadeguato in relazione alla delicatezza delle questioni da trattare, sottrae al fallimento il 70 per cento delle piccole imprese ed indebolisce, fino ad annullarlo, il rischio di impresa, pregiudicando così le capacità competitive del sistema.

Su queste premesse poggiano le nostre linee programmatiche in materia di giustizia civile, che hanno come presupposto la ragionevole durata del processo, principio costituzionale precettivo per tutti i consociati e la creazione di strumenti organizzativi e normativi per rendere celere l'esecuzione delle sentenze.

La nostra azione di governo, amministrativa e legislativa, dovrà operare su due piani.

Sul piano dell'organizzazione puntiamo a conseguire:

- una migliore e più razionale utilizzazione delle risorse umane, tecniche e finanziarie;
- l'arricchimento qualitativo e quantitativo di tali risorse rispetto agli attuali livelli.

Sul piano delle modifiche processuali dobbiamo rispondere a due esigenze politiche:

- riconsiderare criticamente le normative processual-civili-stiche introdotte dal governo di centro destra, spesso dannose per i cittadini;
- riprendere l'iniziativa riformatrice tenendo conto delle diverse proposte di legge presentate dall'Unione in Parlamento e delle indicazioni provenienti dagli operatori del diritto, dalla cultura giuridica e dalle diverse Associazioni che, in questi anni, hanno formulato – spesso in un confronto dialettico con il centrosinistra – proposte riformatrici tese a rendere razionale e celere il processo civile.

Una nuova cultura dell'organizzazione

Per quanto riguarda l'organizzazione della giustizia civile proponiamo:

- 1) la copertura degli organici del personale amministrativo e di quello togato;
- 2) **una nuova organizzazione del lavoro giudiziario**, che presti sistematica attenzione ai tempi del processo, alla sua durata, alla sua qualità
- 3) **una valutazione del giudice** che tenga conto anche della sua capacità di gestire tempi, durata e qualità dei processi assegnatigli;
- 4) **l'istituzione degli uffici statistici distrettuali** per monitorare i flussi giudiziari, i carichi di lavoro individuali e collettivi, i tempi del processo tenendo conto delle diverse tipologie;
- 5) **progetti organizzativi obbligatori per ogni Tribunale**, che tengano conto dello stato delle pendenze, dei modi e dei tempi per una accettabile qualità del servizio, delle priorità di smaltimento del lavoro pendente, della programmazione delle udienze secondo la tipologia dei processi. Dovrà istituzionalizzarsi la pratica dei protocolli di udienza;
- 6) **conferenza di servizio per il processo**: i modi, i termini, le forme per gestire l'organizzazione virtuosa del lavoro giudiziale devono trovare la loro fonte nella conferenza per il processo, ove giudici, personale amministrativo, utenti ed avvocati si confronteranno positivamente per la formulazione di progetti e la definizione degli intenti;
- 7) **tabelle degli uffici giudiziari**, che diano coerenza ed effettività ai prospettati moduli organizzativi, consentendo i doverosi controlli in ordine all'adempimento da parte dei magistrati dei nuovi doveri professionali;
- 8) **istituzione dell'ufficio del processo**, attraverso il quale sostanziare le "unità organizzative di base" presso ogni sezione giudicante. Di tale ufficio faranno parte i magistrati assegnati alla sezione, il personale amministrativo, l'assistente di studio e l'assistente di udienza. Tali nuove figure professionali potranno, evidentemente dopo un confronto con i diretti interessati e i loro rappresentanti, essere reperite tra i magistrati onorari, che vedranno così incrementare le funzioni previste dalla legge;
- 9) **processo telematico** con corollario di informatizzazione dei servizi, delle cancellerie e degli uffici giudiziari;
- 10) **predisposizione dei regolamenti ministeriali necessari per l'applicazione della legge sull'organico e sullo svolgimento dei concorsi per l'accesso alla Magistratura**, approvata nella XIII legislatura: dovranno essere previste nuove e più celeri procedure di selezione dei magistrati anche aumentando i componenti delle commissioni di concorso e utilizzando correttori esterni.

Un processo più rapido

La giustizia civile e la giustizia amministrativa regolano la nostra vita in ogni momento: il loro funzionamento influisce direttamente sul funzionamento della società. Non possiamo rimandare quindi una loro riorganizzazione che le renda maggiormente vicine al cittadino. Serve quindi un programma coerente per ridurre drasticamente i tempi della giustizia, a partire dalla giustizia civile.

Per quanto riguarda il processo civile proponiamo:

- 1) **la revisione della procedura civile** sulla base delle conclusioni raggiunte dalla commissione ministeriale Tarzia nel giugno 1996, previa sottoposizione del progetto, che dovrà evidentemente essere aggiornato, in consultazione con avvocatura e magistratura ;
- 2) **la diffusione di filtri precontenziosi**, quali le camere di conciliazione da istituire presso tutti i Consigli dell'Ordine (senza escludere altre iniziative istituzionali, quali quelle presso le Camere di Commercio ecc.), con l'obiettivo di agevolare il più possibile la soluzione di controversie in sede extragiudiziaria: a tale fine si dovranno attuare tutte le misure possibili, sia creando strutture composte da soggetti professionalmente preparati ed adeguati sia prevedendo incentivi che favoriscano soluzioni stragiudiziali;
- 3) **l'aumento della competenza per valore del giudice di pace ed individuazione di una sua competenza funzionale.** È necessario rafforzare l'efficienza e migliorare ulteriormente la qualità e la professionalità del "Giudice di Pace", il cui ruolo è ormai indispensabile per la nostra giustizia. Ciò comporta un aumento della competenza civile per valore, il riconoscimento di nuove competenze per materia (es. controversie condominiali, di buon vicinato, separazioni consensuali allorché non vi siano figli), il recupero del giudizio di equità, il riconoscimento di poteri cautelari, il rafforzamento dei poteri conciliativi con la individuazione, a tal fine, di una fase precontenziosa;
- 4) **interventi urgenti in materia di processo del lavoro.** Riteniamo utile incentivare l'utilizzo dei Giudici Onorari di Tribunale in funzione di Giudici Onorari Aggiunti, come già fatto nelle sezioni stralcio e prevedere, contemporaneamente, strumenti tesi ad accelerare i tempi processuali, quali, ad esempio, la motivazione a richiesta;
- 5) **"onerosità del processo"**. E' necessario intervenire sul costo del processo, tenendo conto delle possibilità economiche dei singoli cittadini e del reddito familiare: la soluzione che proponiamo, e rispetto alla quale intendiamo confrontarci con i rappresentanti dell'Avvocatura, è quella della costituzione di un fondo alimentato da una modestissima aliquota a carico

delle fatturazioni forensi e da un pari contributo a carico dello Stato;

- 6) **procedure esecutive mobiliari ed immobiliari:** bisogna puntare ad una rilevante degiurisdizionalizzazione, creando i presupposti per una significativa accelerazione di tali procedure;

La giustizia italiana nella giustizia europea

Bisogna uscire dall'orizzonte tradizionale della cooperazione giudiziaria e puntare a creare una cultura giudiziaria, giurisdizionale e giuridica europea. Le frontiere nazionali, nel pieno rispetto delle garanzie costituzionali, non possono costituire un ostacolo allo svolgimento delle funzioni proprie delle giurisdizioni civili e i sistemi nazionali sovrani non possono comportare impedimenti alla tutela civile dei diritti nelle fasi fondamentali della proposizione dell'azione, della risoluzione della controversia, dell'esecuzione della decisione.

Ci impegniamo per questo al rispetto dei postulati contenuti nel Programma dell'Aja, il quale fissa, come termine per il suo completamento e per l'attuazione del principio del mutuo riconoscimento, l'anno 2011. Quindi:

- 1) armonizzazione dei diritti nazionali esistenti;
- 2) armonizzazione del diritto processuale civile elaborando nell'immediato norme minime processuali (notificazioni, esecuzione sentenze, titoli esecutivi);
- 3) promozione del "libro verde" comunitario in materia di procedure esecutive e di titoli esecutivi ;
- 4) impegno nell'ambito della rete Europea delle Corti Supreme e dei Consigli della Magistratura.

Tutelare il cittadino davanti allo Stato

All'inizio degli anni '90 è stata avviata una importante trasformazione del sistema amministrativo, volta a disegnare una amministrazione aperta al cittadino, più leggera ed orientata al risultato e non soltanto al rispetto della legittimità formale degli atti amministrativi.

Ne sono derivate, tra il '97 e il '99, importanti riforme che hanno inciso anche sul sistema di giustizia amministrativa e cioè sul complesso di mezzi di tutela attribuiti al cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione.

La XIII legislatura, in questa materia, fu caratterizzata da una delle riforme strutturali più importanti, la legge 205 del 2000,

che, superando il criterio storico del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, definì la giurisdizione dei TAR e del Consiglio di Stato, introdusse modifiche essenziali al rito processuale amministrativo, che hanno ridotto significativamente il tempo dei processi, ed incrementò gli organici dei magistrati e del personale amministrativo.

A partire da queste considerazioni proponiamo:

- 1) la netta separazione tra attività consultiva e attività giurisdizionale del Consiglio di Stato;
- 2) una severa disciplina degli incarichi extragiudiziari, introducendo un regime di loro massima pubblicità sul modello oggi disciplinato per i magistrati ordinari;
- 3) la regolamentazione degli incarichi di gestione presso enti pubblici o presso enti di natura privata, escludendo quantomeno la doppia retribuzione;
- 4) la predisposizione di soluzioni organizzative per il decentramento dell'appello sul territorio;
- 5) una tendenziale generalizzazione della tutela accelerata, estendendo quelle forme semplificate che hanno condotto alla riduzione dei tempi del processo;
- 6) l'introduzione di disposizioni volte ad evitare che l'erronea identificazione del giudice dotato di giurisdizione si risolva in un pregiudizio per il cittadino;
- 7) interventi congiunturali per abbattere in maniera significativa il contenzioso arretrato, prevedendo, per quanto possibile e ove necessario, sezioni stralcio;
- 8) incremento – tenendo conto delle risorse di bilancio – del personale togato e di quello amministrativo;
- 9) informatizzazione dei servizi e processo amministrativo telematico;
- 10) predisposizione, nel rispetto delle garanzie di indipendenza, di un sistema di valutazione della professionalità e del rendimento dei singoli magistrati.

**Giustizia
Penale:
una giustizia
penale uguale
per tutti**

I diritti della difesa e la tutela delle vittime di reato

Intendiamo intervenire sulla giustizia penale attraverso riforme di sistema che riaffermino i principi costituzionali di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, della funzione rieducativa della pena e del giusto processo. Una prospettiva diametralmente opposta a quella del governo di centrodestra, che ha "devastato" il sistema penale con un'alluvione di provvedimenti legislativi frammentari ed incoerenti, dettati da interessi contingenti e personali.

I cittadini si attendono dalla giustizia penale una risposta che unisca garanzie ed efficienza: questa risposta è nostro obiettivo primario.

Consideriamo altresì prioritario garantire **una giustizia, uguale per tutti, che non arrivi tardi**: la giustizia italiana, ivi compresa quella penale, è afflitta da un inaccettabile ritardo nella risposta alle aspettative dei cittadini.

Per ottenere una "ragionevole durata" del processo dobbiamo prevedere nuove risorse di uomini e mezzi, oggi carenti per interessata incuria del governo di centrodestra.

Dobbiamo evitare ogni contrapposizione fra diritti e tempo per realizzarli: l'efficienza non può mai andare a detrimento delle garanzie.

I nostri primi obiettivi saranno quindi:

- certezza e stabilità delle norme processuali;
- adozione di provvedimenti legislativi, regolamentari e disciplinari, costituenti un vero e proprio "pacchetto durata" che scongiuri lungaggini e tempi morti;
- utilizzo nel sistema notificatorio di ogni strumento idoneo ad assicurare certezza e rapidità.

Intendiamo garantire effettività al contraddittorio processuale in "condizione di parità di fronte a un giudice terzo ed imparziale".

I nostri primi obiettivi al riguardo saranno:

- assicurare ad ogni persona, parte offesa o imputato, il diritto alla difesa, aumentando il tetto della "non abbienza" per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ma garantendo anche severi controlli sull'effettiva sussistenza delle condizioni di ammissione al beneficio;
- assicurare a tutte le parti, anche nel processo contumacia, l'effettiva conoscenza delle scadenze nel processo;
- favorire l'esercizio del diritto alle investigazioni difensive anche in relazione all'acquisizione di prove documentali.

In terzo luogo ci impegniamo a garantire il rigoroso rispetto della inviolabilità della libertà personale.

I primi obiettivi in questo ambito saranno:

- privilegiare misure alternative alla carcerazione, ma parimenti efficaci, ricorrendo più spesso all'istituto dell'interdizione (eventualmente con aumento del limite temporale) e prevedendo pene principali diverse da quelle carceraria, finalizzate anche al risarcimento dei danni o ad elidere le conseguenze dannose derivanti dal reato;
- prevedere l'audizione dell'indagato prima dell'adozione della misura cautelare, salvo specifiche e motivate ragioni ostative;
- ampliare le prerogative della difesa in sede di riesame, consentendo di richiedere un differimento dell'interrogatorio di garanzia e del riesame della decisione per predisporre la difesa.

Oltre ad assicurare una durata ragionevole dei processi, occorre garantire alle vittime dei reati adeguate tutele quali quelle previste dalla decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea del 15 marzo 2001, relativa "alla posizione della vittima nel procedimento penale".

Intendiamo, in particolare:

- affiancare al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale l'adozione di idonee cautele patrimoniali per assicurare il risarcimento del danno
- condizionare l'accesso al patteggiamento per specifici reati di particolare rilevanza sociale (ad. es. infortuni sul lavoro, incidenti stradali, colpe professionali, reati patrimoniali - di frode - in danno di soggetti deboli, violazione degli obblighi di assistenza familiare, etc.) all'intervenuto risarcimento del danno, alla dimostrazione della disponibilità di idonea garanzia assicurativa o all'effettiva impossibilità di risarcire il danno e/o di attenuare le conseguenze dannose del fatto.

Un nuovo codice penale

Obiettivo primario della prossima legislatura è l'approvazione di un nuovo codice penale.

A questo deve associarsi un provvedimento di clemenza e la contestuale modifica della norma costituzionale (art.79 Cost.) relativa al quorum necessario per la concessione di amnistia ed indulto.

Avvalendosi dei lavori delle varie Commissioni di riforma che hanno operato nelle precedenti legislature, e in particolare del progetto per un nuovo codice penale elaborato dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Grosso, il nuovo codice si uniformerà ai seguenti principi:

- riduzione e razionalizzazione delle ipotesi di reato, ridefinendo i beni giuridici da tutelare e riservando la sanzione penale ai fatti di accertato disvalore e pericolosità sociale, tendendo verso l'obiettivo del diritto penale minimo;

- abolizione della categoria dei cosiddetti "reati di opinione";
- introduzione di fattispecie di reato specifiche a tutela dell'ambiente;
- introduzione della fattispecie del reato di tortura;
- revisione della disciplina penalistica sul segreto di Stato, fissando limiti temporali massimi di durata del segreto;
- certezza e prevedibilità della pena, riduzione dell'ampiezza del ventaglio sanzionatorio, corrispondenza della pena alla gravità del fatto ed alla personalità del condannato;
- introduzione e valorizzazione di sanzioni diverse dalla detenzione carceraria, sia attraverso un maggiore utilizzo delle pene interdittive sia prevedendo sanzioni diverse quali l'affidamento in prova, la detenzione domiciliare, i lavori socialmente utili, i lavori finalizzati al risarcimento del danno (da applicarsi già, quali pene autonome, in sede di merito)
- ridefinizione della disciplina del concorso di persone nel reato, recuperando il principio costituzionale della personalità della responsabilità penale;
- rimodulazione in maniera organica della responsabilità dei soggetti giuridici.

Nel nostro ordinamento dovrà essere eliminato qualsiasi riferimento alla pena di morte

Il carcere

Il carcere non neghi l'umanità

"Il livello di civiltà di un paese si misura osservando le condizioni delle sue carceri" scriveva Fedor Dostoevskij. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Nel nostro Paese, le condizioni attuali di vita carceraria sono lontane da ogni senso di umanità e di rispetto della dignità del detenuto : il degrado è connesso sempre più pesantemente dal sovraffollamento delle carceri.

Le nostre priorità sono:

- prevedere la detenzione in carcere come misura ultima;
- garantire a tutti i detenuti i diritti fondamentali (alla salute, al lavoro, allo studio ed alla formazione professionale) e rafforzare i servizi sociali;
- dare compiuta attuazione ad un regolamento penitenziario incentrato sul principio di rieducazione e risocializzazione del condannato;
- qualificare e razionalizzare le funzioni e l'organico della polizia penitenziaria;
- favorire la cura delle tossicodipendenze al di fuori delle strutture detentive;

- abolire le sanzioni amministrative per chi detiene sostanze stupefacenti per uso personale;
- rendere effettiva la differenziazione delle condizioni di detenzione tra detenuti in attesa di giudizio e condannati in stato di esecuzione della pena;
- eliminare ogni forma di limitazione della libertà in forza di mero provvedimento amministrativo o a seguito di violazioni di carattere amministrativo.

Lotta al crimine organizzato

È una nostra priorità assoluta combattere la criminalità organizzata, che mina le basi della nostra Repubblica e ostacola lo sviluppo di larghe porzioni di territorio.

A tale proposito la nostra azione di Governo si propone anzitutto di :

- recidere il patto scellerato criminalità organizzata - politica - impresa, perseguendo senza esitazioni contiguità e collusioni con il sistema mafioso;
- prevedere idonei strumenti per spezzare l'accordo corruttivo tra privati e pubblici poteri;
- rafforzare ed incentivare la presenza dello Stato sul territorio, sia sul lato delle forze dell'ordine che su quello degli operatori di giustizia;
- riordinare in un testo unico il complesso della legislazione antimafia;
- affiancare all'intervento repressivo un complesso adeguato di politiche sociali;
- valorizzare il sequestro e la successiva confisca irrevocabile dei patrimoni mafiosi;
- promuovere la concreta applicazione della normativa sull'uso sociale dei beni confiscati alle mafie, istituendo un'Agenzia nazionale che garantisca la celere destinazione e gestione dei beni;
- diffondere nelle scuole di ogni ordine e grado programmi ed attività con cui rafforzare tra i giovani la cultura della legalità costituzionale.

Principi e proposte per la giustizia minorile

In soli quattro anni, il governo Berlusconi ha ridotto drasticamente le risorse per il funzionamento e la gestione dei servizi minorili, nonchè degli Uffici giudiziari minorili che, hanno subito un taglio superiore al 40% (dai circa 11 milioni del 2001, a poco più di 4 milioni nel 2004). Contemporaneamente, sono stati diminuiti anche i fondi per le spese di mantenimento

e di cura dei minori, sia in generale nel campo dei servizi, sia in particolare nell'ambito delle risorse destinate agli istituti penitenziari e alle comunità esterne che hanno in carico quei minori che altrimenti sarebbero detenuti in carcere (da 15,8 milioni di euro del 2001 a poco più di 12 milioni di euro nel 2004). La Giustizia minorile è uscita distrutta dalle politiche perseguite dal governo Berlusconi e dal Ministro della Giustizia Castelli; la situazione sarebbe ancora più grave qualora fosse stata approvata la riforma governativa della Giustizia minorile, bloccata alla Camera dei Deputati a seguito dell'approvazione di una pregiudiziale di costituzionalità presentata dai gruppi parlamentari dell'Unione.

Non si può tuttavia negare che siano ormai maturi i tempi per una riforma dei Tribunali per i minorenni; una riforma che, però, non dovrà determinare la soppressione di organi giudicanti specializzati, caratterizzati da una particolare professionalità e sensibilità rispetto alle problematiche familiari e a quelle dei minori.

E' necessario, altresì, risolvere vari problemi di coordinamento, onde impedire che su questioni tra loro collegate, e particolarmente delicate, possano esservi in futuro, come talvolta accade attualmente, e spesso è accaduto in passato, decisioni tra loro contrastanti, con conseguente aumento della conflittualità.

Le nostre soluzioni puntano ad unificare le attuali diverse giurisdizioni che si occupano di famiglia, di figli e di minori in una struttura specializzata, nella quale abbiano un ruolo significativo i giudici onorari, con competenze in relazione all'affidamento dei minori, alla separazione fra i coniugi e scioglimento dei matrimoni, alle adozioni e, più in generale, alla tutela dei minori.

Il conseguente aumento di organico dei giudici che si occupano delle problematiche relative ai minori può essere realizzato mediante una razionalizzazione degli organici dei magistrati che già oggi operano nei Tribunali per i minorenni (o nelle sezioni dei tribunali ordinari che si occupano di minori e/o di diritto di famiglia) e consentirà una valorizzazione della cultura giudiziaria minorile e l'avvicinamento della stessa ai valori della gente comune. Riteniamo necessario, altresì, intervenire sui servizi sociali incaricati di relazionare sulle situazioni familiari alla magistratura competente, precedendo non solo un aumento dell'organico, ma anche una sempre maggiore specializzazione professionale, con l'obiettivo che le relazioni dei servizi sociali siano inviate alla magistratura in tempi ragionevoli e siano, nel contempo, il più approfondite possibile. A tal fine appare necessario istituire un modello operativo di formazione permanente e integrata nel sistema della giustizia minorile presso ogni sezione di Corte di Appello, in modo da garantire, attraverso l'interlocuzione degli operatori del sistema, risposte più adeguate alle esigenze di giustizia. Nella materia penale saranno necessari interven-

ti contenitivi della devianza minorile anche finalizzati ad evitare strumentalizzazioni dei minori da parte delle organizzazioni criminali che – soprattutto in alcune regioni del Paese – utilizzano i più giovani per l'esecuzione di reati anche gravi, potendoli rassicurare preventivamente sulla mancanza di un serio rischio giuridico.

Il nuovo processo penale per i minorenni ha determinato un punto di svolta fondamentale: ha fatto propria la residualità del carcere per i minorenni (misura limitata a casi eccezionali); ha introdotto nuove misure cautelari diverse dalla quella carceraria, nonché fondamentali ed innovativi istituti giuridici (es. sospensione del processo e messa alla prova). Nel riconoscere la centralità, nonché il ruolo attivo, del minore all'interno del processo penale che lo vede imputato, e sulla scia della filosofia che ha ispirato l'attuale codice di procedura penale minorile, proponiamo:

- l'incentivazione delle misure cautelari a contenuto rieducativo (con esclusione dunque del carcere), che attualmente costituiscono solo la metà o un terzo di quelle previste per gli adulti, in tal modo disincentivando un serio avvio del recupero sociale;
- l'estensione dell'istituto della messa alla prova attualmente limitato ai "minorenni", ma che dovrebbe invece essere esteso a tutti gli imputati del processo minorile;
- l'approvazione di un ordinamento penitenziario per i minorenni - peraltro già previsto dalle disposizioni finali e transitorie dell'ordinamento penitenziario (l. 26 luglio 1975, n. 354) – in grado di assicurare il godimento di quei diritti di cui i minorenni sono portatori in base alle Convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dal nostro Paese;
- la regolamentazione della mediazione penale.

Riteniamo necessario, infine, riportare le strutture detentive ed i servizi della giustizia minorile a condizioni di vivibilità degne di un Paese civile, nonché investire in personale e strumenti idonei alla risocializzazione e al reinserimento dei minori che hanno commesso un reato, anche creando strutture specifiche per chi, avendo commesso un reato da minorenne, si trova a dover scontare la pena quando ha già raggiunto la maggiore età.

I nuovi diritti

La difesa dei diritti civili delle persone con disabilità

Noi crediamo che un fronte primario di difesa dei diritti umani e civili sia costituito dalla lotta contro ogni forma di discriminazione a carico delle persone con disabilità.

A questo proposito, riteniamo che l'Italia debba dare piena attuazione ai principi di parità di trattamento e non discriminazione dettati dall'Unione europea, ma anche recepire tempestivamente le indicazioni della Convenzione ONU sulla "Promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità", tuttora in via di definizione.

Crediamo che in questo contesto debba essere riconosciuto dall'ordinamento e concretamente difeso anche il diritto alla mobilità delle persone disabili, attraverso il rifinanziamento della legge n. 13 del 1989 per l'eliminazione delle barriere architettoniche nelle abitazioni private e il rilancio dei Piani regionali per l'accesso collettivo alla mobilità urbana ed extraurbana.

Infine, pensiamo che debba essere data completa attuazione alla legge n. 104 del 1992 anche per gli aspetti finora trascurati, quali la promozione della ricerca scientifica sulle cause e le cure della disabilità e l'adozione del "libretto del disabile".

Tutelare chi soffre

Vogliamo costruire un sistema di garanzie per la persona malata, che abbia come premessa il consenso informato e l'autodeterminazione del paziente, garantendo a tutti i cittadini le cure palliative e tutte le terapie del dolore disponibili.

Tra queste garanzie il rifiuto dell'accanimento terapeutico e del dolore non necessario. Lo strumento più efficace, per rendere effettivo quel diritto, è la Dichiarazione anticipata di volontà (o Testamento biologico) secondo quanto indicato nelle raccomandazioni bioetiche conclusive approvate dal Comitato nazionale per la bioetica nel dicembre 2003.

I diritti dei cittadini stranieri

I diritti dei cittadini stranieri e dei nuovi italiani devono svilupparsi secondo tre piani d'azione:

- libertà religiosa e intese: la normativa generale sulla libertà religiosa (Disegno di legge governativo del 3 luglio 1997) è la premessa essenziale per il riconoscimento di facoltà e diritti, a partire da quello di culto, e per il rispetto di stili di vita e riti, forme di relazione e consuetudini di altra origine e cultura, quando non contrastino con l'ordinamento italiano;

- riforma della cittadinanza e diritti politici: l'acquisizione della cittadinanza è il più efficace strumento giuridico di integrazione di cui le democrazie liberali dispongano. Per questo dobbiamo ridurre il periodo di attesa e consentire, in presenza di precisi requisiti previsti, l'acquisizione della cittadinanza su richiesta. Proponiamo anche di prevedere, dopo alcuni anni di residenza regolare, il diritto di elettorato amministrativo, attivo e passivo. Avrebbe grande valore anche l'estensione della cittadinanza europea, con i suoi attributi (in particolare, il diritto di voto a livello locale e di Parlamento europeo) agli stranieri dotati di un regolare titolo di soggiorno di lunga durata;
- approvazione di una legge organica sul diritto d'asilo.

Unioni civili

L'Unione proporrà il riconoscimento giuridico di diritti, prerogative e facoltà alle persone che fanno parte delle unioni di fatto. Al fine di definire natura e qualità di un'unione di fatto, non è dirimente il genere dei conviventi né il loro orientamento sessuale. Va considerato piuttosto, quale criterio qualificante, il sistema di relazioni (sentimentali, assistenziali e di solidarietà), la loro stabilità e volontarietà.

Il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

Le competenze di tale ufficio devono riguardare le persone recluse o trattenute negli istituti penitenziari, negli ospedali psichiatrici giudiziari, negli istituti penali per minori, nei Centri di permanenza temporanea per stranieri, nelle caserme dei carabinieri e della guardia di finanza, nei commissariati di pubblica sicurezza.

Occorrerà avviare modifiche normative per conseguire due obiettivi di alto impatto simbolico:

- nessun bambino in carcere;
- nessun "incompatibile" (affetto da Hiv conclamato o da altre gravi patologie) in carcere.

Un consumo tutelato

Proponiamo una riforma della legge quadro in materia dei diritti dei consumatori/utenti incentrando le politiche di tutela sulla trasparenza e al fine di attuare pienamente ogni normativa che garantisca sicurezza, informazione e tutela risarcitoria dei cittadini singoli ed associati.

Primo obiettivo deve essere la trasparenza, che si articola in:

- sicurezza dei prodotti e attivazione di regole circa il ciclo produttivo e la circolazione;
- informazione al consumatore perché sappia cosa acquista e a quali condizioni contrattuali ; una più severa normativa sull'etichettatura dei prodotti;
- vigilanza rispetto alla pubblicità ingannevole e/o seduttiva, persuasiva, occulta;
- controllo sulle condizioni generali di contratto, con particolare attenzione per le clausole vessatorie o ambigue;
- carta dei diritti dell'utente dei servizi pubblici, distinguendo tra i diritti dell'utente di servizi pubblici a carattere imprenditoriale e quelli dell'utente di servizi a carattere sociale. Per questi ultimi, quali sanità e istruzione, la tutela va collegata anche ad incisive politiche di perequazione sociale;
- diritto all'accesso ai dati e ai documenti amministrativi e contestuale protezione della privacy della persona.

Diritti dell'ambiente e diritto all'ambiente

L'introduzione in Costituzione della tutela dell'ambiente può costituire una più solida base giuridica per l'elaborazione di adeguate politiche in materia. Riteniamo inoltre importanti - con riferimento a quanto esplicitamente previsto dal Trattato per la Costituzione europea - adeguati meccanismi di tutela dei diritti degli animali come esseri senzienti.

Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Sull'esempio di quasi tutta la legislazione europea ed americana e di quella di alcune regioni italiane, verrà istituito il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, che - in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione - vigilerà sull'applicazione della Convenzione dei diritti del fanciullo del 1989 e sulle

altre Convenzioni riguardanti i minori, segnalandone eventuali violazioni al Tribunale per i Minorenni. Coopererà con gli altri organismi internazionali che si occupano della protezione dei minori.

Vigilerà sull'attuazione delle disposizioni normative che riguardano direttamente o indirettamente l'infanzia e l'adolescenza. Suggestirà al Governo e al Parlamento iniziative legislative per migliorare la condizione dei minori presenti sul territorio nazionale e per una piena attuazione dei diritti dei minori. Presenterà una relazione annuale al Parlamento sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese. Svolgerà una funzione di controllo e tutela sullo stato dei minori ricoverati in Case famiglia o in altre istituzioni assistenziali. Diffonderà la conoscenza dei diritti dell'infanzia promuovendo campagne informative.

Si promuoverà altresì l'istituzione dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza.

