

Il punto

di Guido Melis - Deputato PD Commissione Giustizia

Bloccaprocessi, Lodo Alfano, processo civile profondamente modificato con un paragrafo inserito quasi per caso nel decreto omnibus multiuso (e senza passare in commissione Giustizia), intercettazioni progettate alla misura del Governo e del premier (addirittura con la variante Ghedini che vorrebbe dare mano libera alla polizia), "piccola riforma" del processo del lavoro infilata spudoratamente dentro un provvedimento di tutt'altra natura, filtro Cassazione, provocatorio Lodo Consoli salva-ministri.

Ce n'è abbastanza per configurare la pessima politica della giustizia inaugurata dalla destra in questo inizio di legislatura. Si preannunciano intanto l'assalto finale alla separazione delle carriere, la controriforma del Csm in nome del primato della politica e le nuove norme contro l'obbligatorietà dell'azione penale (che sarà pure un feticcio, come dicono loro, ma da questo a lasciare a qualcuno, magari al ministro, di decidere quali reati perseguire e quali no ce ne passa parecchio). E tutto ciò mentre si abbattano anche sulla giustizia i tagli di spesa alla cieca di scuola Tremonti, senza alcuna logica né riguardo per emergenze, priorità, sopravvivenza di apparati spesso essenziali al funzionamento del sistema.

Il presidente del Consiglio ha dichiarato di recente di voler legiferare per decreti. Come se non lo avesse già fatto in questi primi mesi della legislatura: si contano sulle dita di una sola mano le occasioni lasciate al Parlamento di poter votare liberamente; pochissimi sono stati i provvedimenti emendabili in aula, dato il ricorso sistematico al voto di fiducia, prassi incomprensibile per un esecutivo tanto forte sulla carta.

Ne deriva una mortificazione delle Camere che non trova eguali in altre stagioni recenti della storia parlamentare. In commissione Giustizia la pressione del ministro per velocizzare quelle che evidentemente considera come delle fastidiose pratiche burocratiche (e che invece spesso implicano problemi di rilievo persino costituzionale) si è tradotta in atti di vera e propria arroganza da parte della maggioranza, come è accaduto sul delicatissimo tema dello stalking con l'immotivata imposizione del progetto Carfagna quale unico testo base o sulla stessa vicenda del processo civile con il noto esproprio ai danni della commissione.

Il Partito democratico, in commissione e in aula, tiene ferma la sua resistenza. Questa newsletter documenta il lavoro fatto e quello che si va facendo. Ma noi vorremmo anche che l'attività condotta in commissione non restasse chiusa negli atti della Camera, ignota ai media e all'opinione pubblica.

L'incoraggiante accoglienza del numero 0 da noi diffuso ai primi di agosto tra magistrati, avvocati e in genere operatori del diritto, e la crescente domanda di informazione che ci viene dalle molte diversificate realtà del mondo della giustizia, fanno sperare nella possibilità di creare attorno a questa newsletter una rete di corrispondenti, avviando una comunicazione stabile tra la Camera e la realtà della giustizia in tutti i suoi aspetti.

Per questo, mentre seguiamo con particolare interesse l'attività di radicamento nelle province di collettivi interessati al tema della giustizia (una articolazione avviata dal Pd sin dallo scorso luglio), ci auguriamo di poter pubblicare nei prossimi numeri non solo i resoconti dell'attività del Pd in Parlamento ma anche le cronache delle iniziative sul territorio ed interventi qualificati che ne documentino e ne riflettano da vicino la realizzazione.

Guido Melis

Editoriale

di Donatella Ferranti - Capogruppo PD Commissione Giustizia

Il percorso tortuoso del Ministro Alfano nelle riforme per la Giustizia

C'eravamo illusi in qualche modo che il Ministro per la Giustizia Alfano, in coerenza con le dichiarazioni rese nei numerosi dibattiti, in cui ha ribadito più volte che al centro della riforma della Giustizia vi è e vi deve essere il cittadino, intendesse poi presentare e discutere i progetti di riforma nella sede propria, cioè la Commissione Giustizia.

Le dichiarazioni programmatiche rese dal Ministro Alfano dinanzi alla Commissione Giustizia e nella sua prima seduta al Consiglio Superiore della Magistratura inducevano infatti a credere che in questa legislatura la discussione sulle questioni della Giustizia si potesse svolgere sul terreno della ragione, degli argomenti, della ricerca delle soluzioni più utili e produttive per il servizio giustizia.

Abbiamo invece dovuto constatare che nel dibattito di questi primi mesi, svolto sui temi della giustizia, si sono utilizzati i soliti argomenti ideologizzati, si è percorsa la via delle contestazioni sommarie e generalizzate dell'operato della magistratura, la via dei proclami e delle rappresentazioni mediatiche e propagandiste, senza la volontà di affrontare le vere problematiche che affliggono il sistema giustizia che hanno radici strutturali risalenti. Un approccio metodologico serio e consapevole della politica che intenda avere un rapporto leale e corretto con i cittadini, non condizionato da logiche pregiudiziali e che persegua realmente l'obiettivo della ragionevole durata del processo, avrebbe dovuto comportare l'analisi critica delle cause e l'elaborazione di seri interventi tecnici sulle leggi processuali civili e penali, adeguati investimenti sul piano organizzativo, delle risorse umane e dei mezzi economici e tecnologici, il monitoraggio degli effetti della recente riforma ordinamentale. Niente di tutto questo! Alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva si è avuta l'ulteriore conferma che la volontà della maggioranza non è quella di recuperare la efficienza, l'efficacia e la credibilità del Servizio Giustizia, ma quella di incidere sull'autonomia e l'indipendenza dei magistrati e del suo organo di autogoverno, il Consiglio Superiore della Magistratura; ciò senza riflettere sul fatto che quando viene compromessa l'esistenza di un sistema giudiziario efficiente, indipendente ed imparziale, si mette in seria crisi il sistema democratico, si incide sulle funzioni essenziali della salvaguardia dei diritti individuali, della tutela delle minoranze, di un adeguato livello di protezione sociale dei cittadini e degli stranieri che vivono operosamente nel nostro Paese. Ma quello che è ancora più grave e al tempo stesso significativo della metodologia utilizzata dal Governo è la circostanza che dei vari provvedimenti governativi che hanno riguardato la giustizia e che sono stati portati all'approvazione dell'aula, solo il cosiddetto "decreto sicurezza" è stato sottoposto all'esame in sede referente della Commissione Giustizia (sia pure in congiunta con la Commissione Affari Costituzionali). In quel provvedimento (n. 1366) poi, attraverso emendamenti, maxi emendamenti, riscritture e colpi di fiducia, si sono introdotte incisive riforme ordinamentali, tra cui la sospensione dei processi ordinari in corso per le alte cariche dello Stato, il criterio delle priorità nella trattazione dei processi penali, la cui attuazione è affidata alla assoluta discrezionalità del capo dell'Ufficio giudiziario (presidente del tribunale), senza alcuna interlocuzione con gli altri organismi di naturale riferimento (Procuratore della Repubblica, Consiglio dell'ordine degli Avvocati, Forze dell'ordine), il tutto senza un consapevole approfondimento delle problematiche e l'audizione attenta degli organismi di categoria.

Gli unici momenti di confronto sono stati voluti e con tenacia provocati dalle forze dell'opposizione, principalmente dai deputati componenti le commissioni del PD che, proprio in forza di un profondo senso delle istituzioni, si sono fatti carico di sottolineare con convinzione le gravi incidenze sul sistema ordinamentale, le gravi ripercussioni che proprio in termini di sicurezza dei cittadini derivavano dalle originarie formulazioni del testo governativo riguardante la famigerata norma "blocca processi". Il risultato di tanto lavoro si è tradotto nel far passare il messaggio ad alcune componenti della maggioranza che per sospendere un processo, l'unico che interessava realmente, quello a carico del presidente del Consiglio pendente a Milano, in realtà

si bloccavano numerosi processi di criminalità comune che avevano leso la sfera privata di tanti cittadini che aspettavano giustizia. La conseguenza è stata da un lato il ritiro da parte del Governo della norma blocca processi e dall'altro la approvazione in tempi rapidissimi del lodo Alfano, ora sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale. Ma non è finita qui.

Nella seduta di commissione del 15 settembre scorso, con sorpresa abbiamo constatato che in un provvedimento collegato alla finanziaria il n. 1441 bis intitolato "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", assegnato in sede referente alla Commissione Affari Costituzionali e Bilancio, quindi non alla Commissione Giustizia, si trovano in realtà venti articoli che riformano il processo civile e in parte riguardano le spese di giustizia nel processo penale. A nulla sono valse le richieste di stralcio volte a ottenere la trattazione delle parti riguardanti la giustizia civile nella sede propria, la Commissione Giustizia, anche mediante il confronto con i naturali interlocutori: gli Avvocati e i Magistrati. Il rifiuto del Governo è stato netto senza alcun dialogo, senza alcun ripensamento, senza alcun serio confronto! E' così proseguito il lavoro attento, tenace, costruttivo dei componenti della Commissione Giustizia PD presso le Commissioni referenti volto a enucleare i punti critici e in particolare:

- l'indiscriminato innalzamento del limite di valore per le controversie destinate al Giudice di pace ;

- le modalità di assunzione della prova previste con la testimonianza scritta, di incerta formazione, non solo perché avulsa dalla presenza del giudice ma anche perché sottratta alla vigilanza del contraddittorio tipico dell'udienza in cui la testimonianza propriamente detta viene normalmente raccolta;

- l'introduzione di un ulteriore rito, il procedimento sommario, per il quale non viene tra l'altro indicato alcun criterio oggettivo in virtù del quale il Giudice possa procedere alla trasformazione del rito ma la scelta è rimessa interamente alla sua discrezionalità. E' poi sopraggiunta una novità, un colpo di scena dell'ultimo momento: nel provvedimento collegato con la finanziaria, dedicato alla competitività, sottratto alla competenza in sede referente della Commissione Giustizia, il Ministro ha pensato bene di introdurre, con un emendamento dell'ultima ora e con una norma, l'art.53 bis, non sufficientemente ponderata, il cosiddetto "filtro" della Corte di Cassazione in sede civile. Di fronte alla assoluta sordità del rappresentante del Governo, chiuso a ogni suggerimento di miglioramento del testo, il Gruppo del PD della Commissione Giustizia ha presentato per la discussione in Aula un testo alternativo, con l'obiettivo di dare risposte serie ed efficaci e non, come troppo spesso sta succedendo, affidate a estemporanee improvvisazioni, al problema ormai ineludibile della effettiva tutela dei diritti dei cittadini e del rafforzamento della funzione nomofilattica della Corte di Cassazione.

Tutti gli ordinamenti europei stabiliscono, infatti, limiti alla ricorribilità dinanzi alla Corte Suprema dei provvedimenti dei giudici di merito. Il rafforzamento della funzione nomofilattica e gli scopi deflattivi devono essere però affidati alla riduzione dei casi nei quali il ricorso per cassazione può essere proposto ed è meritevole di trattazione ed alla previsione della necessità di limitare la decisione (al di fuori del caso di errori processuali) ad una deliberazione da adottare sulla scorta di prospettazioni oggettive, puntualmente svolte ed indicate dalla parte.

L'unico vincolo che l'art. 111, settimo comma, Cost. pone riguarda, infatti, l'inderogabilità del ricorso per cassazione «per violazione di legge».

In Aula, in un momento di forte tensione anche tra la maggioranza, sollecitata da efficaci interventi dei parlamentari dell'opposizione, si è verificato l'incredibile: è stato approvato, nonostante il parere contrario del Governo e del relatore di maggioranza, uno dei nostri emendamenti del nuovo testo sul " filtro " in Cassazione, quello in particolare che stabilisce che "in caso di sentenza di appello conforme a quella di primo grado, non è ammesso il ricorso in cassazione, ove si adduca la mera contraddittorietà della motivazione." Si è aperto così un varco concreto alla riscrittura della norma: il ministro Alfano ha pubblicamente, a questo punto, auspicato "un esame non formale del Senato". In realtà l'approvazione di questo emendamento, al di là del suo valore in sé, serve a dimostrare che, quando si affrontano i problemi che riguardano gli assetti fondamentali della

Giustizia, la soluzione non può essere rimessa a interventi normativi dell'ultima ora, ma va ricercata con un percorso parlamentare meditato e approfondito e mediante il confronto con tutti gli operatori del settore: avvocati, magistrati, giuristi, esperti. Questa richiesta di confronto costruttivo è stata formulata più volte dai deputati del Partito democratico, prima in Commissione Giustizia, poi in Aula, ma il Ministro è rimasto sordo, dimostrando di prestare ascolto solo dopo la "sconfitta" in Aula.

La speranza è che il Governo cominci a tener fede ai suoi impegni e, imboccando la strada maestra, porti all'esame della Commissione Giustizia quegli interventi di riforma diretti al buon funzionamento dei processi penali e civili e alla riorganizzazione degli Uffici Giudiziari.

Donatella Ferranti - Capogruppo PD Commissione Giustizia

L'intervento

di Lanfranco Tenaglia - Ministro ombra della giustizia

Dichiarazione di voto 02-10-2008 A.C. 1441-bis

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (collegato alla manovra di finanza pubblica).

Signor Presidente, ai tanti guasti che l'iter procedimentale di questo provvedimento ha provocato si aggiunge anche il mio caso, cioè il fatto che un componente della Commissione giustizia è chiamato a svolgere una dichiarazione di voto su un provvedimento che porta disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione e la competitività del Paese, cioè un collegato alla finanziaria.

Avete voluto fare questo strappo procedimentale, impedendo alla Commissione giustizia di discutere della riforma del processo civile, perché in maniera volontaria, dolosa, avete abbandonato l'iter normale di legislazione, che vede le materie fulcro della legislazione e della discussione parlamentare, per passare ad un sistema di legislazione verticale, dove ad una locomotiva si agganciano tutti i vagoni che si vuole. In questo caso, il provvedimento in esame è diventato la riforma del codice di procedura civile. Abbiamo tentato in tutte le maniere di opporci a questo metodo, che ha portato ad un risultato normativo assolutamente insoddisfacente, ad un'occasione mancata. Credo che voi abbiate voluto scegliere questo metodo, anche per impedire ai vostri componenti in Commissione giustizia di discutere dei temi dei quali abbiamo discusso poco e male in Aula, per imporre una soluzione che è, per i motivi che dirò dopo, sbagliata. Anche il parere della Commissione giustizia non è stato tenuto in nessun conto ed era un parere rafforzato, che, secondo le intese intercorse nella Conferenza dei presidenti di gruppo, doveva essere anche vincolante per le Commissioni di merito. Credo che questa vostra volontà investa la giustizia come altri campi. Ciò che mi auguro e che non vogliamo accada ancora è che questo diventi un metodo comune, che con questo presidenzialismo di fatto si arrivi a legiferare anche sul sistema delle garanzie, magari discutendo di separazione delle carriere, di distinzione delle funzioni dei magistrati in Commissione trasporti o ambiente.

Ho ascoltato le parole del Presidente Fini pronunciate oggi, ma il problema non è discutere di quale sistema istituzionale vogliamo avere: noi avevamo un sistema parlamentare che è stato smantellato, e ora non sappiamo cosa abbiamo. Questo è il terreno delle regole di tutti, sul quale bisognerebbe avere un patrimonio di decisioni comuni, ma per voi il confronto non è mai a due voci, ma ad una sola voce, quella vostra, e questa vicenda lo dimostra ancor di più. Per quanto riguarda il merito, in alcune occasioni ho chiamato questo provvedimento «Arlecchino», perché ha delle parti variegata, delle luci e delle ombre. La luce che il Ministro Alfano ha più volte indicato, che lui chiama la sua stella polare, riguarda l'efficienza dei processi; processi veloci, rapidi. Noi siamo d'accordo. Una politica della giustizia deve essere caratterizzata da un complesso di interventi che incidono sulla ragionevole durata dei processi, ma a questa enunciazione il Ministro Alfano nel provvedimento in esame fa seguire solo pochi fatti, non va fino in fondo. Su aspetti fondamentali, che avrebbero dato al processo velocità,

rapidità ed efficienza e ai cittadini tutela effettiva dei diritti, non avete ascoltato minimamente la nostra voce. Mi riferisco a due punti fondamentali: l'udienza di programma e la riduzione del periodo feriale. La norma sull'udienza di programma non è una norma inutile o, come è stata chiamata ieri in quest'Aula, una norma canzonatoria.

È una norma che ridà il governo del procedimento alle parti e al magistrato e assegna loro la responsabilità dei tempi del processo. Parlate di lotta alle corporazioni, di efficienza, e poi dite di no a una norma che ridà efficienza, dà tempi certi nella decisione e lotta contro privilegi corporativi.

C'è poi la norma sulla riduzione del periodo feriale. Ministro Brunetta, mi ascolti, ieri non era in Aula: la sua maggioranza ha respinto una norma di riforma del codice di procedura civile che avrebbe consentito in un anno la celebrazione di 60 mila udienze in più. Questa è una politica della ragionevole durata del processo? È una politica nell'interesse dei cittadini? No, questa è una politica che guarda alle corporazioni, all'azione di lobbismo che è stata fatta per farvi fare marcia indietro su una norma che avevate proposto voi. Su questo, non ho ascoltato nessuna motivazione fondata.

Parlavo delle luci: le abbiamo individuate nell'articolo 58, l'intervento sul regolamento di competenza, e in altri interventi. Erano tutte norme che avete copiato dalle proposte del Governo Prodi. Anzi, c'è di più, e la vostra sordità al dialogo e al confronto è, francamente, assolutamente incomprensibile: avete respinto gli emendamenti che avevamo proposto e che voi, nella scorsa legislatura, nella Commissione giustizia del Senato, avevate condiviso. Ma veniamo alle ombre di questo provvedimento. Oltre alle ombre determinate dalle mancanze che ho indicato, non so se posso essere rimesso in termini per ricordare al Ministro Alfano come la mancanza dell'udienza di programma e la sua contrarietà alla riduzione del periodo feriale, oltre ad essere in evidente contraddizione con la sua politica annunciata, sono una sconfitta e una caduta di prestigio della maggioranza di fronte all'azione lobbistica e alla tutela di posizioni corporative. Non ci si riempia la bocca, signor Ministro, di lotta a queste storture, quando vengono respinte norme che servirebbero a combatterle.

Avremmo voluto collaborare; abbiamo fatto di tutto in Commissione e in Aula per arrivare ad un testo che fosse il migliore possibile. Questa è stata un'occasione mancata, e saremo costretti dalla vostra sordità a votare contro questo provvedimento, perché sulla testimonianza scritta e sul filtro in Cassazione avete voluto intraprendere una strada che, probabilmente, porterà il processo civile su un ulteriore e grave binario morto.

Sul filtro in Cassazione, signor Ministro, lei ieri ha ricevuto una sconfitta durissima dal Parlamento. Il Parlamento si è riappropriato della possibilità di decidere rispetto a decisioni prese fuori da quest'Aula per istituti che sono assolutamente distonici, per come li avete proposti, rispetto al nostro ordinamento giuridico.

La nostra proposta l'avevamo fatta, eravamo disposti a discutere. Bastava discutere per qualche ora e avremmo raggiunto un punto di equilibrio. Adesso, grazie alla vostra protervia, rischiamo di perdere l'occasione di dare alla Cassazione uno strumento necessario e indispensabile per fare da filtro.

Ma credo, e mi avvio alla conclusione, che la vostra sordità su una materia quale la procedura civile, dove non ci sarebbe necessità di dividersi e dove la stella polare dell'efficienza e dei diritti dei cittadini non può essere negata da nessuno, sia determinata solo dal fatto che in materia di giustizia volete andare avanti da soli, perché la vostra finalità è quella di mettere sotto controllo la magistratura e di diminuire i sistemi di controllo e di garanzia. Questa non è purtroppo la nostra ossessione: purtroppo è la realtà che ci dimostrate ogni giorno. Per questo e per altri motivi voteremo contro.

Attività

Il Partito democratico nelle carceri il giorno di Ferragosto

Aderendo all'invito del Partito radicale e degli stessi deputati radicali eletti nelle liste Pd, diversi membri della Commissione Giustizia hanno effettuato il 15 di agosto visite e ispezioni in alcuni istituti di pena (in tutto 44). Dappertutto sono emerse situazioni patologiche, in larga

parte legate al sovraffollamento, ma anche dipendenti dallo stato fatiscente di molte strutture, dai vistosi vuoti d'organico nel personale di custodia e in quello preposto ai servizi di assistenza, nonché dalla limitatezza delle risorse finanziarie dedicate al mantenimento delle carceri. In particolare sono stati visitati dai deputati del gruppo Pd (alla testa di delegazioni variamente costituite da esponenti delle associazioni e membri del Partito radicale) i seguenti istituti: Bolzano (Luigi Gnechi, deputato), Bologna (Marco Beltrandi, deputato), Firenze (Donatella Poretti, senatrice), Perugia (Maria Antonietta Coscioni, deputato), Roma Regina Coeli (Rita Bernardini, deputato), Viterbo (Maria Antonietta Coscioni, deputato), Lecce (Elisabetta Zamparutti, deputato), Catania Bicocca (Giuseppe Berretta, deputato), Sassari (Guido Melis, deputato), Napoli (Guglielmo Vaccaio, deputato), Palermo Pagliarelli (Giuseppe Apprendi, cons. regionale), San Gimignano (Gianni Cuperlo e Susanna Cenni, deputati). Milano San Vittore (Giuseppe Benigni, cons. regionale e Luigi Manconi, ex senatore).

Dure proteste del Pd per lo scippo del processo civile

Incredibile paradosso alla Camera: le misure per rendere più rapido il processo civile non riguardano in prima istanza la Commissione Giustizia.

I deputati Donatella FERRANTI, Marilena SAMPERI e Cinzia CAPANO, a nome dell'intero gruppo Pd della Commissione Giustizia, hanno diramato il 15 settembre il seguente comunicato stampa: "Maggioranza e governo hanno incredibilmente deciso di riformare parti importanti del processo civile sottraendone l'esame alla commissione Giustizia della Camera.

E' stata infatti rifiutata oggi in commissione Giustizia la proposta di richiedere lo stralcio degli articoli su questo tema inseriti nel ddl collegato alla manovra, all'esame delle commissioni Affari costituzionali e Bilancio, e di assegnarli alla competente commissione Giustizia. Si tratta di un atteggiamento che lascia sconcertati, anche perché proprio ieri autorevoli esponenti della Pdl della prima commissione si erano espressi favorevolmente a questa soluzione, che appare la più logica e naturale. Si è trattato dell'ennesima marcia indietro per allinearsi alla volontà del governo. Sul tema della riforma della giustizia, si continua così a procedere in modo frammentario e non organico senza assicurare a imprese e cittadini i caratteri di efficienza, funzionalità e garanzia dei diritti e negando di fatto a tutti gli operatori di potersi esprimere attraverso lo strumento delle audizioni parlamentari".

In un successivo comunicato, del 16 settembre delle tre esponenti del gruppo Pd aggiungono: "Continua l'atteggiamento di rifiuto della maggioranza e del Governo di attribuire la competenza sulla riforma di istituti importanti del processo civile alla Commissione Giustizia. Ciononostante, i deputati del Gruppo PD della Commissione Giustizia hanno partecipato oggi ai lavori delle Commissioni congiunte Bilancio e Affari Costituzionali per formalizzare ancora una volta la richiesta di stralcio dall'A.C. 1441 bis delle norme riguardanti la riforma del processo civile. Ottenuto ancora una volta un netto e irragionevole rifiuto, sono quindi intervenuti nel merito, evidenziando le incongruenze tecniche e la inidoneità di interventi emergenziali, frammentari ed estemporanei a contribuire alla razionalizzazione e all'accelerazione del processo civile e sottolineando la necessità di tutelare il principio del giusto processo enunciato nell'articolo 111 della Costituzione ed il rispetto della garanzia del contraddittorio.

Giova ricordare che l'approvazione di tale provvedimento comporterebbe l'introduzione di due ulteriori discipline del processo in aggiunta ai venti riti processuali già esistenti. E pensare che nel titolo dell'atto si parla di semplificazione".

Il Gruppo PD in Commissione Giustizia, che chiede misure finanziarie ed organizzative per gli uffici e le risorse umane adeguate al buon funzionamento del sistema, ha presentato alle Commissioni Bilancio e Affari Costituzionali ben 26 emendamenti abrogativi e integrativi, tesi a ridurre i danni che al processo civile deriverebbero dall'approvazione del provvedimento.

Incontri con le educatrici penitenziarie

Il 16 settembre e il 1° ottobre il gruppo Pd ha incontrato alla Camera due delegazioni di educatrici penitenziarie.

Il 16 Rita BERNARDINI, Paola CONCIA, Guido MELIS ed Anna ROSSOMANDO hanno discusso la situazione di questa importantissima categoria con le dirigenti del "Comitato 'I nuovi educatori penitenziari'. Vincitori-idonei DAP". La presidente del Comitato, dott. Lina Marra, ha illustrato i problemi del settore, soffermandosi in particolare sul grave disagio degli educatori risultati vincitori del concorso pubblico indetto nel novembre 2003 dal Ministero della giustizia per la copertura di 397 posti, mai chiamati a ricoprire i rispettivi posti. La dott. Marra ha insistito non solo sulla grave lesione dell'interesse legittimamente maturato dagli educatori ma anche sul danno che dalla mancata chiamata non può non derivare allo stesso buon funzionamento dell'amministrazione. Alla data del dicembre 2006 i vuoti in organico assommavano a 826 posti, con una presenza "a dir poco irrisoria", di 550 unità in servizio. Mentre risulta anche dalla recente indagine condotta nei giorni di Ferragosto per iniziativa del Partito radicale (visite guidate da deputati e senatori del Pd a molti istituti penitenziari) come la situazione sia da allora se possibile ulteriormente peggiorata (anche per effetto della crescita della popolazione carceraria).

I parlamentari, dopo avere richiamato le puntuali iniziative già assunte dal gruppo Pd in Commissione giustizia, hanno preso impegno di proporre alla Camera il problema degli educatori penitenziari, in particolare chiedendo al ministro della Giustizia dati aggiornati sulle carenze d'organico nonché un preciso impegno del Governo per sanarle in tempi brevi. La funzione dell'educatore - è stato ribadito - è di estrema rilevanza e va considerata irrinunciabile proprio in funzione di quel percorso rieducativo che deve costituire, secondo il dettato costituzionale, il fine ultimo e fondamentale della pena.

Ugualmente fruttuoso l'incontro del 1° ottobre, questa volta con alcuni rappresentanti del "Comitato dei vincitori ed idonei del Concorso per esami a 397 posti di Educatore area C, posizione economica C1, bandito dal Ministero della Giustizia nell'anno 2003". Ha partecipato a questo incontro l'on. Paola CONCIA, anche in rappresentanza dei colleghi impegnati in aula. Le educatrici, oltre a ribadire le loro preoccupazioni circa i tempi e le modalità delle assunzioni da svolgersi a seguito della pubblicazione della graduatoria di merito, ancora in giacenza presso l'Ufficio Ragioneria, hanno sottolineato l'importanza del ruolo cui esse dovrebbero essere chiamate, e ciò in relazione al dettato dell'art. 27 Cost., 3° comma, per il quale che "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato", ed all'incidenza che la rieducazione medesima assolve in un'ottica di generale sicurezza per l'intera collettività.

Da un punto di vista numerico, è stato evidenziato quanto carente sia la presenza di professionisti/educatori C1 attualmente in servizio nelle carceri italiane: a fronte di 56mila persone detenute si contano in tutto solo 660 educatori (il dato va confrontato con l'ultima pianta organica reperibile presso il Ministero della Giustizia che, nel 2007, ne prevedeva già più di 1300).

Isabella Ferrari ospite del Pd per presentare il film "Un giorno perfetto"

Nella sala delle Colonne a Palazzo Marini è stato proiettato per i deputati il 24 settembre il film di Fernzan Ozpetek "Un giorno perfetto", al centro della cui trama è raccontato un caso esemplare di violenza familiare. Organizzata dal gruppo Pd della Commissione Giustizia, la proiezione è stata seguita da numerosi parlamentari di tutti i gruppi. Era presente l'attrice protagonista Isabella Ferrari.

Il seminario Pd sulla giustizia: la relazione di Felice Casson

Si è tenuto a Frascati il 29-30 settembre il seminario del Pd sulla giustizia. Felice CASSON, capogruppo Pd nella commissione giustizia del Senato, vi ha tenuto una densa relazione nella quale ha affrontato i temi dell'ordinamento giudiziario-separazione delle carriere, dell'obbligatorietà dell'azione penale, dell'assetto del Consiglio superiore della magistratura, esponendo dettagliatamente le proposte per la giustizia del Partito democratico.

La relazione di Felice Casson

La relazione di Felice CASSON - Capogruppo Pd nella Commissione Giustizia del Senato

Introduzione.

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 tediare 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. 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. Preciso 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;

La separazione delle carriere.

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.

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 sospensibile 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.

II

Csm.

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.
-----------	-----------------	------------	------------

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:

a) la lentezza, estenuante e inaccettabile, dei processi;

b) 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).

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

3. La riforma della disciplina del processo penale

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. La riforma della disciplina delle intercettazioni.

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 pubblicino 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.

5.5, 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.

5.6. Il ddl AS 959 Treu sul processo del lavoro

Il ddl Treu, 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.

5. 7. Il ddl Casson e il ddl Capano

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.

5.8. Il ddl Maritati sulla magistratura onoraria

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.

5.9. Reato in materia ambientale

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.

5.10. Il ddl Casson AS 450

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.

5.11 Il ddl Casson sul crimine organizzato

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.

5.12 Il 41 bis

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.

5.13 Le squadre investigative sopranazionali

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.

5.14 La lotta alla criminalità, al terrorismo e alla migrazione illegale

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.

5.15 Il ddl Carofiglio

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.

5.16. I ddl Della Monica-Pollastrini-Samperi

Il ddl (a prima firma Della Monica AS 451- Pollastrini AC 1231 - Samperi 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.

5.17. I tribunali della Camera di Conciliazione

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).**

5.18. Eliminazione dal processo penale dei riti alternativi

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).

5.19. Deposito cauzionale per i ricorsi in Cassazione

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).

5.20. Esclusioni di mafiosi e trafficanti dal gratuito patrocinio

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

5.21. Nuove funzioni al giudice dell'indagine preliminare e al pm per determinati reati

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*).

5.22. Normativa sulla prescrizione

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*).

5.23. Contro la corruzione

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.

Felice CASSON - Capogruppo Pd nella Commissione Giustizia del Senato