



# **Il programma fondamentale del Partito democratico per la giustizia si chiama Costituzione repubblicana**

**Documento di discussione dell'assemblea nazionale del Pd (21-22 maggio 2010)**

Il programma fondamentale del Partito Democratico per la Giustizia si chiama Costituzione repubblicana.

La nostra idea di riforme ha come obiettivo la piena attuazione del modello di giurisdizione e del sistema di garanzie contenuti nella nostra Carta fondamentale. Le nostre proposte riformatrici mirano a realizzare pienamente l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.

Per questo non possono restare mere disposizioni non solo l'art. 3, ma anche l'insieme delle norme costituzionali che regolano il funzionamento della giustizia: la presunzione di non colpevolezza sino a condanna definitiva, il diritto alla ragionevole durata del processo, il diritto alla difesa garantito anche ai non abbienti, la finalità riabilitativa della pena.

Attuare la Costituzione significa prima di tutto rimuovere le vere emergenze che caratterizzano il servizio giustizia e che impediscono l'esercizio di diritti fondamentali, significa garantire un giusto processo che per tempi e modalità riduca il rischio di discriminazioni originate da differenze sociali, di razza o di sesso, sia per chi è imputato, sia per chi fa valere un suo diritto o è parte offesa o vittima di un reato.

Per questo, infine è necessario adeguare l'ordinamento in modo funzionale al pieno perseguimento di questi obiettivi, anche valorizzando e qualificando l'attività e la professionalità di tutti gli operatori del servizio giustizia. L'attuazione di un sistema efficace e rapido di regolazione dei conflitti, di attuazione e tutela dei diritti e di coercizione dei doveri è uno dei problemi più seri di tutti i grandi paesi democratici, ovunque oggetto irrisolto di un continuo divenire critico.

## **1. LE EMERGENZE**

### **A) La giustizia civile**

Va affrontata quella vera e propria ipoteca sulla competitività rappresentata dal cattivo funzionamento della giustizia civile, che è causa dell'inadeguata tutela del credito, della difficoltà ad investire nel nostro paese, dell'incertezza dei rapporti tra privati, del protrarsi di conflitti familiari, talvolta drammatici.

Le cause civili attualmente pendenti sono più di 5 milioni (con una crescita media annua del 7,5 per cento). Per avere giustizia oggi un cittadino attende anche fino a sette anni e mezzo e, una volta giunta la sentenza, questa risulta spesso priva di qualsiasi effetto positivo per chi intendeva far valere un proprio diritto.

Il Partito Democratico sostiene la necessità dell'unificazione e semplificazione dei riti processuali e auspica che il governo porti presto alla discussione delle Camere i relativi decreti legislativi. In ogni

caso il Partito Democratico, anche al di là di detti decreti, proporrà degli interventi di unificazione per alcuni procedimenti come quelli relativi all'affidamento dei figli naturali, di separazione e divorzio che, nonostante l'omogeneità della materia, conoscono diversità di riti e finanche di competenza per materia. Occorre, inoltre, lavorare a una riforma del processo previdenziale che liberi i tribunali del lavoro e consenta di risolvere in tempi accettabili le controversie che riguardano la tutela dei diritti dei lavoratori e che oggi subiscono spesso gli stessi tempi della giustizia civile. Occorre poi assicurare adeguate garanzie attuative del c.d. "calendario del processo", con un regime di preclusioni e decadenze, che sanzionino adeguatamente l'inattività o la violazione dell'obbligo di tempestività e diligenza di tutti i soggetti processuali. Va estesa anche ai giudici di pace l'incompatibilità territoriale, così come va rivista la disciplina dei conflitti di competenza. Inoltre, occorre valutare nelle controversie relative a diritti disponibili, come considerare la contumacia ai fini dell'ammissione dei fatti di causa. Per quanto riguarda la class action è necessario vigilare per rimuovere gli ostacoli che non consentono la sua piena operatività, evitando che si formino aree di degiurisdizionalizzazione caratterizzate dall'affievolimento della professionalità e qualità della tutela, ma anzi valorizzando la partecipazione dei tecnici alle procedure non contenziose. Occorre favorire il buon esito dei procedimenti di mediazione e conciliazione, eliminando l'obbligatorietà per alcune materie e garantendo l'assistenza obbligatoria, nonché prevedendo requisiti di professionalità e competenza per l'accesso all'albo dei mediatori. Garantire il corretto funzionamento del gratuito patrocinio sia in ambito penale che civile, e riordinare la difesa d'ufficio in sede penale per dare piena attuazione al principio costituzionale del diritto di difesa e di tutela per tutti i cittadini.

#### B) L'organizzazione

L'efficienza del sistema giudiziario presuppone necessariamente un'efficace distribuzione sul territorio nazionale degli uffici giudiziari e l'adeguatezza della loro struttura dimensionale. Per questo la revisione della geografia giudiziaria da un lato e delle dimensioni degli uffici giudiziari dall'altro, rappresenta una priorità da perseguire prevedendo l'individuazione di una rete omogenea di tribunali ordinari secondo criteri oggettivi di prossimità di tipo socioeconomico e territoriale, con particolare attenzione alle zone di forte criminalità organizzata, a quelle con intensa densità abitativa e ove vi sia una rilevante domanda di giustizia, nonché ulteriori criteri che saranno individuati dopo il confronto con i territori.

Allo stesso tempo si dovrà procedere verso l'incremento delle risorse strumentali e umane, attualmente del tutto insufficienti e sproporzionate rispetto ai carichi di lavoro degli uffici, e verso la completa ed effettiva informatizzazione (e telematizzazione) del procedimento, semplificando il regime delle notifiche, tenuto conto della recente introduzione delle modalità di notifica tramite posta elettronica certificata. E' necessario incentivare la gestione manageriale degli Uffici giudiziari, anche affiancando al magistrato dirigente giudiziario la figura del manager dell'Ufficio Giudiziario, con autonome e precise responsabilità.

Sul territorio nazionale esistono alcuni esempi di riorganizzazione degli uffici che hanno permesso un migliore impiego delle risorse già esistenti con risultati concretamente apprezzabili. Si può sin da ora avviare un'indagine conoscitiva sulle varie esperienze in campo, nonché sulle sperimentazioni già maturate in alcune sedi, per elaborare protocolli organizzativi e procedurali che possono essere oggetto di proposte di legge in grado di estendere tali migliori pratiche tenendo conto delle peculiarità dei territori. Con riferimento alle esperienze già maturate assume particolare rilievo quanto sperimentato in diversi distretti giudiziari del nostro paese circa l'impiego degli strumenti informatici.

#### C) Il carcere

La situazione nelle carceri italiane è drammatica per il sovraffollamento (con il numero dei detenuti che aumenta di oltre 700 unità al mese), per la carenza di personale di sorveglianza e per

l'insufficienza di personale in grado di fornire assistenza sociale e psicologica in carcere. Questa situazione porta al numero incredibile di suicidi che ogni anno si susseguono e vanifica completamente la previsione costituzionale della finalità rieducativa della pena. E' necessario ampliare la tipologia delle misure alternative alla pena detentiva in favore di quelle specificamente supportate da progetti professionalmente strutturati volti al reinserimento sociale, fondati su attività di giustizia riparativa a favore delle vittime dei reati o da programmi di istruzione, di formazione professionale e di inserimento lavorativo. Per fare ciò non si può prescindere dall'adeguare le piante organiche riferite al personale di Polizia penitenziaria e alle figure degli educatori, degli assistenti sociali e degli psicologi, avviando un nuovo piano di assunzioni (almeno 1.000 unità per queste ultime figure professionali), che garantisca le risorse umane e professionali necessarie all'attivazione delle nuove strutture penitenziarie.

Crediamo debbano essere riviste anche le norme sulla custodia precautelare e sulla custodia cautelare in carcere limitandola a criteri più stringenti per il suo utilizzo, anche al fine di eliminare quei meccanismi che concorrono al sovraffollamento con detenzioni in attesa di giudizio. Per garantire il rispetto della dignità dei detenuti proponiamo l'istituzione a livello nazionale del Garante dei diritti dei detenuti, un soggetto che possa coordinarsi con i garanti regionali e comunali e con la magistratura di sorveglianza. Infine, chiediamo l'introduzione del reato di tortura nel codice penale.

## **2. I TEMPI DEL PROCESSO PENALE E LE GARANZIE**

Garantire una giustizia efficiente ed equa al servizio dei cittadini significa intervenire sui tempi della giustizia. Per questo proponiamo di modificare alcuni aspetti del processo penale che si presentano come non funzionali e farraginosi.

A) Semplificazione del regime delle notifiche tenendo conto della recente introduzione delle modalità di notifica tramite posta elettronica certificata.

Neutralizzare gli effetti di tutte quelle disposizioni che, contenendo una serie di garanzie meramente formali, prive di utilità sostanziale sotto il profilo dell'effettivo esercizio del diritto di difesa, si risolvono in realtà in un'inutile dilatazione dei tempi del processo.

Parimenti utile sarebbe ampliare l'utilizzo della polizia giudiziaria territorialmente competente in sostituzione degli ufficiali giudiziari, nei casi di assoluta urgenza e nei casi di notifica di atti di indagine o provvedimenti che la stessa polizia giudiziaria è delegata a compiere o è tenuta ad eseguire.

L'utilizzo della posta certificata in via ordinaria, consente un evidente risparmio di tempo e di risorse e al tempo stesso evita di dover inutilmente comprimere le garanzie legate all'effettivo esercizio del diritto di difesa.

B) Semplificazione del sistema delle nullità processuali

Prevedere uno sbarramento generalizzato per la loro proposizione.

C) Modificazione del regime della contumacia

I processi conclusi a carico di imputati di fatto irreperibili, dichiarati contumaci, rischiano di essere processi che rimangono sulla carta, mentre qualora l'imputato venga successivamente reperito il processo deve essere quasi sempre celebrato di nuovo. Sospendere il processo (e il corso della prescrizione) una volta accertata l'irreperibilità di fatto è una misura utile per razionalizzare e ridurre il carico dei procedimenti. Occorre inoltre prevedere che il processo prosegua nei confronti dei coimputati e che, nell'interesse delle parti offese, acquisizioni urgenti e prove non più acquisibili possano essere raccolte dal tribunale.

#### D) Riordino della disciplina dell'udienza preliminare

Riformare la disciplina dell'udienza preliminare in modo da sfruttare appieno la sua potenzialità quale momento di preparazione del futuro giudizio.

Inoltre, l'avviso di conclusione delle indagini con conseguente deposito ed accesso agli atti deve essere notificato anche alle parti offese.

#### E) Rivisitazione del sistema delle impugnazioni

Riduzione dei casi di ammissibilità e proponibilità del ricorso alla Suprema Corte di Cassazione. Alcune attribuzioni della Corte di Cassazione, quale giudice dell'impugnazione su provvedimenti in cui l'esame di legittimità non può essere prevalente, devono essere trasferite alle corti di appello (impugnazione dell'ordinanza di archiviazione nei casi di difetto di contraddittorio camerale e della sentenza di non luogo a procedere emessa all'esito dell'udienza preliminare).

Inoltre deve essere limitata la possibilità di ricorso per cassazione avverso le sentenze di patteggiamento solo ad alcune tipizzate ipotesi di violazione di legge.

Infine, una riforma della procedura di dichiarazione di alcuni casi di inammissibilità nel senso di predisporre una più rapida procedura di rilevazione per i casi di mancanza dei presupposti. E' necessario eliminare la sospensione feriale dei termini processuali, come già previsto per i reati di criminalità organizzata.

#### F) Riduzione del carico di lavoro che grava sugli uffici inquirenti mediante la diminuzione del cosiddetto "Flusso in entrata"

Per mantenere fermo il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, garanzia di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, a fronte di un carico di procedimenti penali che non ha pari con gli altri paesi europei con i quali normalmente ci paragoniamo, occorre confrontarsi con soluzioni che mirano a darle la necessaria effettività, introducendo moduli di flessibilità del suo concreto operare. In questo senso vanno quelle proposte che prospettano la richiesta di archiviazione per "Irrilevanza penale del fatto" o "particolare tenuità dell'offesa" allorché, pur sussistendo astrattamente la fattispecie di reato, il fatto non rivesta in concreto ad una prima delibazione la necessaria offensività per giustificare l'impiego della costosa risorsa del processo.

La "definizione" della particolare tenuità del fatto deve essere ampia e possibile già nella fase delle indagini preliminari. Va introdotto anche per gli adulti l'istituto della messa alla prova previsto per i reati puniti con pena diversa da quella detentiva o con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni. E' necessario, soprattutto, ridurre l'ipertrofia delle norme penali procedendo ad una riforma del codice penale che riduca l'area di intervento derubricando verso forme alternative, più efficaci anche sotto l'aspetto sanzionatorio (ad esempio illeciti e sanzioni di natura amministrativa, non solo pecuniaria ma anche restitutoria, ripristinatoria o riparatoria), abbandonando la tendenza ad intervenire solo attraverso l'incremento dei fatti reato.

#### G) L'obbligatorietà dell'azione penale

L'obbligatorietà dell'azione penale va rafforzata, resa effettiva e trasparente per garantire l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Oggi l'elevatissimo numero di procedimenti non consente alle procure di perseguire con la stessa tempistica tutti i fatti penalmente rilevanti. Per questo devono essere individuate delle priorità che non siano rimesse al singolo magistrato ma bensì siano ricondotte al potere generale di programmazione dell'attività dell'ufficio. Per questo sosteniamo i contenuti di una nostra proposta di legge che mira a procedimentalizzare l'esercizio di questo potere, all'individuazione delle scelte di priorità nell'esercizio dell'azione penale secondo un modello partecipato, che tenendo conto delle risorse disponibili preveda il coinvolgimento di una serie di soggetti qualificati sul territorio. Questa procedura trova completamento nel vaglio successivo Consiglio superiore della magistratura e nella comunicazione del Ministro alle Camere.

### **3. L'INDIPENDENZA ED ORGANIZZAZIONE DELL'ORDINE GIUDIZIARIO**

L'indipendenza e l'autonomia della magistratura, valori qualificanti in quanto garanzia per i cittadini di eguaglianza, non si poggiano soltanto sulla norma costituzionale che le prevede, si fondano anche sul prestigio di cui l'ordine giudiziario gode.

Per questo vanno individuate le procedure per l'esercizio dell'autogoverno più idonee a realizzare l'impiego dei magistrati secondo criteri ispirati al merito e alla trasparenza. Negli ultimi decenni il Consiglio Superiore della Magistratura, organo di autogoverno della magistratura ordinaria e garante dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura dagli altri poteri dello Stato, è stato più volte oggetto di interventi legislativi l'ultimo dei quali, la legge n. 44 del 2002, è stato certamente quello che ha prodotto gli effetti più negativi. La riduzione del numero dei membri elettivi e la riforma del sistema elettorale della componente togata hanno avuto una non indifferente influenza sull'attività del Consiglio, specie per quella disciplinare. La deleteria logica correntizia nelle decisioni assunte non è stata affatto attenuata né il minor numero dei componenti ha reso più efficace il compito degli eletti. E' quindi necessario, dopo l'imminente rinnovo, da realizzarsi, visti i tempi stretti, con la legislazione vigente, un nuovo intervento del Parlamento affinché il CSM possa esprimere con pienezza di poteri il suo ruolo di organo di rilievo costituzionale.

Un nuovo sistema elettorale deve avere come obiettivo l'attenuazione dell'influenza delle correnti nelle designazioni dei posti messi a concorso. Nelle scorse legislature Ds e Margherita hanno presentato disegni e progetti di legge che avevano proprio questa finalità e che dovrebbero essere presi di nuovo in considerazione. Egualmente importante è ampliare il numero degli eletti non solo perché i magistrati, togati e non, sono ormai giunti a quasi ventimila, ma soprattutto per rendere più efficace ed utile il lavoro delle commissioni. In particolare deve essere rafforzata la Sezione disciplinare che ha cognizione dei procedimenti a carico dei magistrati ordinari. Dopo la riforma dell'ordinamento giudiziario che ha tipizzato le diverse fattispecie di illeciti di natura deontologica e ha riformato le regole del procedimento è assolutamente indispensabile che l'organo con funzioni decisorie abbia una maggiore ampiezza per far fronte a tutti gli esposti che ad esso sono presentati. L'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati - nel quadro dell'attuale assetto costituzionale e salvo una valutazione più complessiva per la quale si rinvia al lavoro del Forum sulle riforme - deve essere regolato attraverso procedure che garantiscano una più netta separazione, pur sempre in seno al Csm, delle funzioni amministrative da quelle giudicanti.

In tal senso è ipotizzabile una sezione separata del Consiglio Superiore per l'esercizio dell'azione disciplinare. La legge 44/2002 ha ridotto il numero dei membri effettivi della sezione disciplinare da 9 a 6 e si è così inevitabilmente attenuata la capacità di controllo del Consiglio sulle condotte deontologicamente scorrette dei magistrati. L'esigenza di rafforzare la sezione disciplinare non risponde solo all'esigenza di rendere più rigoroso e penetrante il controllo sulla professionalità dei magistrati ma è anche lo strumento perché i cittadini tornino ad esprimere il loro apprezzamento per l'affidabilità dell'ordine giudiziario.

E' necessario definire una normativa che affronti il tema dell'incandidabilità dei magistrati nelle istituzioni elettive secondo le recenti indicazioni del Csm in proposito, estendendo alle elezioni regionali ed europee quanto già previsto per le elezioni politiche.

E' necessario favorire la specializzazione dei magistrati, in particolare nel settore dei diritti fondamentali (famiglie e minori, diritti della persona, libertà personale, espulsioni). Ed in particolare la specializzazione delle sezioni per le tematiche economiche.

Occorre avviare una riflessione sulle giurisdizioni contabile e amministrativa, per assicurare maggiore trasparenza nell'operato della Pubblica Amministrazione e maggiori garanzie di tutela dei diritti soggettivi del cittadino e quelli della collettività, nel quadro di un sempre più forte indirizzo all'unitarietà della giurisdizione ed alla valorizzazione delle attività specializzate. Infine si dovrà porre rimedio alle riforme deleterie del governo in materia di depotenziamento degli strumenti di indagine (intercettazioni), che impediscono un serio contrasto alla lotta alla corruzione e al crimine organizzato, senza tutelare la riservatezza e senza garantire ai cittadini il diritto all'informazione.

Su questi punti intendiamo promuovere il più ampio confronto con tutti gli operatori del diritto, a partire dalla rappresentanza della magistratura, che consenta un adeguato monitoraggio sull'efficacia delle modifiche introdotte recentemente nell'ordinamento.