

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

---

**XVI LEGISLATURA**

---

## **Relazione del Ministro della giustizia sullo stato della Giustizia**

### **PROPOSTE DI RISOLUZIONE**

#### **1.**

GASPARRI, BRICOLO, QUAGLIARIELLO, MAZZATORTA, BERSELLI, MUGNAI

Il Senato,

udite le comunicazioni del Ministro della giustizia,

le approva, ed indica i seguenti punti quali priorità necessarie a rendere efficiente il servizio della giustizia e ad assicurare ad ogni cittadino sicurezza e libertà:

*a)* sarà elemento cardine dell'attività del Governo tutelare il precetto costituzionale dell'indipendenza della magistratura inteso come indipendenza dei singoli magistrati, soggetti soltanto alla legge e non asserviti, nella loro funzione, a logiche correntizie finalizzate alla progressione di carriera. Così come la politica, sia del Governo che del Parlamento, non può ingerirsi nell'attività dei giudici, altrettanto deve fare la politica oggettivamente presente nella magistratura attraverso le sue correnti;

*b)* è primaria l'attuazione delle riforme ordinamentali e processuali per consolidare il principio del giusto processo che, pur essendo enunciato nella Costituzione, non fa ancora parte del quotidiano esercizio della giurisdizione. Nel processo penale è oramai improcrastinabile restituire efficienza e celerità al sistema, e deve essere oltremodo assicurata – ferme restando le esigenze di tutela della collettività – l'effettiva parità tra accusa e difesa e la reale terzietà del giudice; nel processo civile, per il quale va implementato il ricorso all'informatica, deve essere garantita la certezza di una decisione in tempi ragionevoli e vanno individuate le soluzioni idonee ad eliminare il gigantesco macigno dei procedimenti arretrati; da ultimo, ma non per ultimo, occorre unificare il rito civile ed am-

ministrativo in ogni stato e grado prevedendo esclusivamente un rito ordinario ed uno d'urgenza;

*c)* devono essere codificati un sistema di controlli in grado di verificare – nel rispetto dei principi di autonomia ed indipendenza la professionalità dei magistrati, calibrato sull'esaltazione della capacità, dell'equilibrio e della diligenza e che risulti libero dai frequenti protagonismi dei singoli, nonché un meccanismo funzionale all'individuazione e selezione dei magistrati chiamati a dirigere gli uffici, che tenga conto della loro effettiva capacità organizzativa e gestionale e non già della loro appartenenza ad una corrente;

*d)* occorre predisporre un puntuale ed efficace sistema di valutazione della responsabilità disciplinare dei magistrati che serenamente – ma senza indulgenza corporativa – sappia garantire la credibilità che l'ordine giudiziario deve continuare a possedere. In questa ottica non si può non pensare ad una riforma del Consiglio superiore della magistratura, sia in ordine alla sua composizione, riportando ad un maggiore equilibrio le diverse rappresentanze al suo interno, sia in ordine alla sua finzione in materia disciplinare; ciò valga anche per la valutazione delle professionalità;

*e)* deve essere data attuazione alla funzione organizzativa che l'articolo 110 della Costituzione affida al Ministro della giustizia, consentendo dunque al medesimo Ministro – senza pensare strumentalmente ad anomali controlli sulle attività giurisdizionali – di monitorare con immediata capacità di accesso ai dati l'andamento del servizio reso ai cittadini e di intervenire per recuperare l'efficienza eventualmente perduta;

*f)* deve darsi definitivo corso all'enunciato protocollo d'intesa per la realizzazione di programmi di innovazione digitale, per il miglior funzionamento degli uffici, da attuare con il completo ammodernamento delle infrastrutture e delle reti di trasmissione dei dati informatizzati. In questa ottica vanno razionalizzati i costi sostenuti dall'amministrazione della giustizia, non ultima, anche nella materia delle intercettazioni telefoniche ed ambientali, ed è necessario rendere operativo il Fondo unico della giustizia;

*g)* è auspicabile continuare a contrastare, senza tentennamenti – sulla scia delle iniziative già adottate dal Governo – ogni forma di aggressione alla sicurezza e libertà dei cittadini: ciò sia rendendo effettivo il principio di certezza della pena – da attuarsi non solo attraverso opportuni interventi normativi ma altresì mediante una politica di edilizia carceraria che, pur garantendo condizioni di vita per i detenuti tali da esaltare la funzione rieducativa della pena, ne renda possibile la permanenza in carcere sino alla completa espiazione della stessa – sia garantendo che, attraverso l'irrogazione della sanzione penale, possano essere recisi i legami con le organizzazioni criminali. Non deve essere poi abbandonata la strada già intrapresa sul versante dell'aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati allo scopo di privare le associazioni mafiose di ogni possibile risorsa finanziaria;

*h)* è auspicabile riformare la magistratura onoraria che, concepita per fini onorifici, è ormai diventata parte integrante ed essenziale della

giurisdizione, riconoscendo anche ai magistrati onorari una posizione economica che tenga conto della dignità della funzione svolta, rafforzando il collegamento tra le comunità territoriali e la stessa;

*i)* occorre, infine, nella consapevolezza della natura prioritaria della questione giustizia proseguire con la massima decisione nella politica di reperimento di maggiori risorse per il comparto, già proficuamente avviata con l'istituzione del Fondo Unico per la giustizia.

---

## 2.

D'ALIA, PINZGER, FOSSON, CINTOLA, CUFFARO, GIAI, PETERLINI, THALER  
AUSSEHOFER

Il Senato,

premessi che:

l'amministrazione della giustizia in Italia viene avvertita dai cittadini come distante e incapace di contribuire al progresso civile;

la lentezza e l'imprevedibilità sono le cause fondamentali che contraddicono i diritti individuali, compromettono il buon andamento dell'economia e finiscono per sfociare nell'irragionevolezza;

reformare la giustizia deve significare anzitutto:

ottenere giudizi più rapidi, attraverso una robusta razionalizzazione del sistema;

rendere maggiormente prevedibili le conseguenze giuridiche dei comportamenti dei cittadini;

l'attuale irragionevole durata dei processi è determinata da una pluralità di fattori, su cui bisogna agire congiuntamente;

la necessaria svolta sul piano organizzativo, tuttavia, non può essere di per sé sola sufficiente a risolvere le forti criticità presenti;

udite le comunicazioni del Ministro sull'amministrazione della giustizia,

impegna il Governo ad intraprendere tutte le iniziative necessarie ad intervenire:

I) nel settore civile, dove nell'ultimo quindicennio si è proceduto attraverso una successione di mini-riforme settoriali, spesso scollegate l'una dall'altra, che hanno avuto l'inevitabile effetto di moltiplicare i fattori di disfunzione. In particolare si segnala che:

*a)* una riforma all'insegna della razionalizzazione dovrebbe incidere prioritariamente sulla pluralità di riti. In un sistema a grado d'appello generalizzato, che si ritiene utile conservare e auspicabilmente potenziare, la garanzia della collegialità è comunque assicurata al cittadino. Nulla dovrebbe ostare, allora, all'introduzione del giudice monocratico in tutto il primo grado del processo civile, il che consentirebbe di dare vita a un unico rito ordinario di cognizione;

b) l'assunzione della prova in contraddittorio davanti ad un giudice terzo dovrebbe rappresentare una garanzia imprescindibile per i cittadini. E tuttavia il sistema non appare oggi in grado di assicurare in concreto detta garanzia. La necessaria alternativa a questa situazione non può essere rappresentata solo da una prova assunta in forma scritta;

c) è indispensabile affrontare il problema della deflazione del contenzioso giudiziale. In quest'ottica, occorre ripensare il precetto di cui all'articolo 24 della Costituzione, immaginando forme di tutela dei diritti anche non «giudiziali». I cosiddetti strumenti alternativi di risoluzione delle controversie vanno potenziati; i giudizi che hanno finalità di mera liquidazione di diritti sostanzialmente incontrovertibili, per i quali resta indispensabile la funzione di un'autorità «terza» ma non di un vero e proprio processo, potrebbero essere affidati a quei «cittadini idonei estranei alla magistratura» di cui parla proprio l'articolo 102 della Costituzione; occorrerebbe, infine, puntare decisamente sulla sperimentazione di arbitrati di derivazione contrattuale del genere «obbligatorio» (ad esempio in campo previdenziale), senza per questo rinunciare all'introduzione di modelli arbitrati di derivazione legislativa;

d) è necessario rivedere l'attuale sistema delle impugnazioni. Tre gradi di giudizio generalizzati, infatti, sono difficilmente compatibili con il precetto costituzionale della ragionevole durata del processo. Appare assai opportuna la previsione della non ricorribilità per cassazione nell'ipotesi di «doppia conforme» sul fatto. Si potrebbe anche, più radicalmente, eliminare la facoltà di ricorso per cassazione per «insufficiente o contraddittoria motivazione»; il che, per un verso non lederebbe il principio costituzionale di cui al comma 6 dell'articolo 111 della Costituzione e, per altro verso, consentirebbe l'adozione di provvedimenti giurisdizionali in forma particolarmente sintetica;

II) nel settore penale, poiché il sistema è oggi largamente inefficace sia per il corto circuito determinato dal rapporto tra lunghezza dei processi e termini di prescrizione, sia per il carattere virtuale che la pena ha assunto in troppi casi, e dunque non è in grado di svolgere alcuna funzione deterrente; inoltre, per altro verso, i provvedimenti cautelari reali e personali, adottati in assenza di contraddittorio, anche per la loro rilevanza mediatica, hanno ormai assunto una funzione sostanzialmente surrogatoria della pena, occorrerebbe seguire le seguenti indicazioni:

a) occorrerebbe un intervento drastico sul terreno degli istituti della contumacia e delle notifiche. Fermo restando che non deve celebrarsi un processo a carico di imputato per il quale non vi è prova che ne abbia avuto conoscenza, la nomina del difensore dovrebbe valere comunque come elezione di domicilio ai fini di tutte le comunicazioni, anche in via telematica. L'irragionevole durata del processo – come è noto, una pena in sé – non può giustificare l'ampliamento dei termini di prescrizione. E tuttavia, nell'attuale situazione, termini di prescrizione brevi comportano un indiretto effetto-amnistia. È necessario intervenire, dunque, attraverso un bilanciamento dei diritti fondamentali delle parti processuali. Sarebbe necessario prevedere, in proposito, un doppio termine di prescri-

zione: l'uno oggettivo, anche molto ampio, decorrente dal fatto-reato; e l'altro soggettivo, decorrente dall'iscrizione nel registro degli indagati, molto più ristretto: il diritto del cittadino, infatti, è quello di non essere sottoposto a tempo indefinito a un «processo».

b) tutti i provvedimenti cautelari andrebbero adottati da un giudice collegiale (generalizzando, cioè, la soluzione introdotta dal decreto-legge sullo smaltimento dei rifiuti in Campania). Per garantire meglio il contraddittorio, tranne che per i reati di criminalità organizzata, si potrebbe immaginare che sulla richiesta di arresto o sequestro decida un giudice collegiale in contraddittorio con la difesa dell'indagato, entro un termine breve e perentorio, previa applicazione all'indagato del fermo del pubblico ministero (domiciliare o in strutture apposite) per soddisfare le esigenze cautelari;

c) quanto alle intercettazioni telefoniche, fermi restando gli emendamenti proposti al disegno di legge del Governo, resta il fatto che, in quanto strumento d'indagine altamente invasivo, dovrebbero essere richieste dal Capo dell'ufficio e disposte da un giudice collegiale; in quanto strumento altamente costoso, inoltre, dovrebbero essere sottoposte a un *budget* annuale di massima per ciascuna Procura, determinato d'intesa con il Consiglio superiore della magistratura ;

d) nessuna seria efficacia deterrente potrà essere assicurata dal sistema penale se la pena non torna ad essere effettiva. Si conferma la necessità di una rivisitazione della legislazione penale ispirata al principio di residualità: occorre, in sostanza, una drastica depenalizzazione, accompagnata da istituti quali l'oblazione nel processo penale per i reati bagatelari, l'archiviazione per irrilevanza sociale del fatto, e soprattutto, nella doverosa ottica di tutela delle vittime, l'estinzione del reato in seguito a condotte riparatorie. È assolutamente indispensabile, poi, una profonda revisione del modello sanzionatorio, che riduca l'utilizzazione della pena detentiva (troppo spesso tanto apparentemente pesante quanto nei fatti meramente virtuale) e la sostituisca con pene alternative alla detenzione (interdittive, prescrittive o ablative), di cui assicurare l'effettività. Anche la pena detentiva, ove irrogata, deve essere effettivamente scontata. In proposito, è necessario ripensare tanto l'istituto della sospensione condizionale della pena, quanto l'impianto della legge Simeone-Saraceni. In ogni caso, per restituire certezza alla pena, detentiva o meno, occorre affidare al giudice che l'ha irrogata anche la decisione circa le concrete modalità di esecuzione della stessa;

III) nei rapporti istituzionali, poiché affrontare il tema della giustizia come potere, significa inevitabilmente considerare l'assetto dei diversi poteri quale delineato dalla nostra Costituzione, in particolare dal titolo IV. La Costituzione è una cornice che disegna un equilibrio tra i poteri. Sarebbe errato, dunque, pensare a interventi di modifica costituzionale «parcellizzati». Occorre considerare, invece, l'evoluzione che l'assetto dei poteri ha subito dal 1948 ad oggi, determinando un innegabile squilibrio rispetto all'originario disegno costituzionale. È necessario, insomma,

riflettere sulla complessiva dinamica evolutiva dei poteri, con lo scopo di assicurare un nuovo equilibrio. In particolare:

*a)* l'azione penale deve restare obbligatoria, a garanzia del principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Si impone, tuttavia, una riflessione sui criteri di selezione delle notizie di reato e soprattutto sui criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, oggi sostanzialmente discrezionali. Occorre, dunque, un intervento in duplice direzione. Quanto alla selezione delle notizie di reato, vanno ridefiniti i rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria. È un problema di «cultura» più e prima che di norme. Il pubblico ministero, in sostanza, deve continuare a «disporre» della polizia giudiziaria per lo svolgimento delle indagini (articolo 109 della Costituzione), ma non può e non deve diventare il «capo» della Polizia giudiziaria. Quanto ai criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale è possibile pensare a un rapporto di cooperazione istituzionale tra Consiglio superiore della magistratura e Parlamento. Periodicamente il Consiglio superiore della magistratura dovrebbe raccogliere le proposte circa i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale provenienti dai Consigli giudiziari per i diversi ambiti territoriali, e trasmetterle al Parlamento e al Ministro della giustizia, che dovrebbero esprimere le proprie determinazioni;

*b)* se l'azione penale resta obbligatoria, il pubblico ministero, che la esercita, non può non restare un magistrato indipendente. Occorre porsi, tuttavia, il problema di un bilanciamento del potere che oggettivamente – anche per ragioni legate alle dinamiche del sistema mediatico – il pubblico ministero esercita oggi in tutte le democrazie contemporanee. In proposito, la ipotizzata separazione delle carriere tra pubblico ministero e giudici non risolverebbe di per sé i problemi. Per un verso, con la separazione e la conseguente nascita della figura del «PM a vita» verrebbero inevitabilmente accentuati gli elementi negativi che si vorrebbero eliminare (a cominciare dall'affievolimento della cultura della giurisdizione). Per altro verso, il «governo» del corpo dei pubblici ministeri viene affidato all'Esecutivo, con le conseguenze che è possibile immaginare; ovvero, i pubblici ministeri dovrebbero «autogovernarsi», con quale esaltazione delle logiche corporative è altrettanto facile immaginare;

*c)* il legame inscindibile tra potere e responsabilità del magistrato implica la soluzione del problema del controllo sul lavoro del magistrato. In proposito, occorre introdurre un sistema informatico di rilevazione statistica uniforme e generalizzato, al fine di consentire una misurazione della quantità e qualità del lavoro dei magistrati;

*d)* il rilevante ruolo ormai assunto dalla cosiddetta magistratura onoraria nel nostro ordinamento, e quello ancor più rilevante che potrebbe assumere, impongono di affrontare senza equivoci il problema della sua collocazione ordinamentale. In primo luogo, occorre superare l'equivoco in cui continua a dibattersi la figura del giudice di pace, e scegliere definitivamente tra «modello di prossimità», che privilegia il giudizio secondo equità, e «modello semiprofessionale». Questa presa d'atto rende ineludibile garantire la professionalità iniziale e permanente del giudice di pace,

nonché il rispetto delle regole deontologiche. Si devono individuare, insomma, criteri più stringenti degli attuali sia per selezionare i giudici di pace, sia per controllarne l'operato, sia sotto il profilo delle incompatibilità; il che potrà essere assicurato solo inserendo a pieno titolo il giudice di pace nel sistema di governo autonomo della magistratura. Distinto e diverso è il problema dei magistrati onorari propriamente detti quali giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari, le cui funzioni – considerata l'attuale insostituibilità – devono essere adeguatamente normate;

e) in tutto il mondo, l'affermazione dello stato sociale ha comportato nelle democrazie la progressiva espansione del «potere dei giudici»; e poiché ad ogni potere deve corrispondere pari responsabilità, una maggiore responsabilizzazione del magistrato è corollario indispensabile dei nuovi poteri acquisiti. A sua volta, corollario della responsabilità è l'esistenza di un affidabile sistema che consenta di limitare e, ove necessario, reprimere i comportamenti «irresponsabili». Il che non deve affatto comportare una riduzione delle garanzie di autonomia e di indipendenza di coloro che esercitano funzioni giurisdizionali, quali delineate dalla nostra Costituzione, ma deve tendere, al contrario, a rafforzarle e generalizzarle attraverso una riforma del sistema di governo autonomo che quelle garanzie assicura. Occorre ribadire la validità del modello pluralistico dell'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione, sottolineando che non può esservi alcuna gerarchia tra potere politico legittimato dalla volontà popolare e poteri neutri di controllo che fondano differentemente la propria legittimazione;

f) è necessario dare vita ad un'unica figura di magistrato, con identità di percorsi di accesso, di diritti e di doveri, di garanzie e di indipendenza, di regole di carriera e regole disciplinari. Il che non significa unificazione delle giurisdizioni, ma deve significare unificazione del sistema di governo autonomo delle magistrature. Una simile soluzione, per un verso, comporterebbe il rafforzamento delle garanzie di indipendenza di tutti i magistrati a prescindere dalle funzioni svolte, attraverso la «costituzionalizzazione» del governo della magistratura amministrativa, di quella contabile, e di quella militare; per altro verso, consentirebbe se non di eliminare, certamente di diluire il tasso di corporativismo inscindibilmente connesso all'autogoverno di un corpo burocratico. Si potrebbe pensare, insomma, a un CSM quale Consiglio superiore delle magistrature, all'interno del quale la disarticolazione delle logiche corporative e correntizie si realizzi non solo attraverso la modifica dell'attuale proporzione costituzionale tra «togati» e «laici», ma anche attraverso il necessitato confronto tra le diverse culture delle diverse magistrature. L'unificazione del governo autonomo delle magistrature consentirebbe di affrontare in un'ottica unitaria anche il tema della responsabilità disciplinare dei magistrati. Si potrebbe dare vita, quale giudice disciplinare unico per tutti i magistrati, a un'Alta corte di giustizia, nella quale la componente elettiva delle magistrature potrebbe anche non essere maggioritaria, considerata la peculiarità della funzione disciplinare;

g) il rilievo costituzionale dell'avvocatura, quale tramite necessario per l'affermazione del diritto alla giustizia del cittadino, rende la ri-

forma dell'ordinamento professionale un tassello indispensabile di una più complessiva riforma della giustizia. La professionalità dell'avvocato rappresenta corollario indispensabile del rilievo costituzionale della professione forense, e deve dunque essere garantita al cittadino-cliente attraverso più stringenti controlli tanto nella fase di accesso quanto nel corso della vita professionale. Il non avere proceduto contestualmente alla riforma dell'ordinamento giudiziario e di quello forense ha determinato una profonda crisi di fiducia da parte dell'avvocatura nei confronti delle forze politiche che occorre cercare di recuperare.

### 3.

BELISARIO, LI GOTTI, ASTORE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, GIAMBRONE, LANNUTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA, RUSSO

Il Senato,

udite le comunicazioni e preso atto della relazione presentata dal Ministro della giustizia, ai sensi dell'articolo 2, comma 29, lettera *a*), della legge 25 luglio 2005, n. 150;

considerato che:

le comunicazioni e la relazione dovrebbero costituire un momento significativo di bilancio dell'amministrazione della giustizia per l'anno 2008 e di definizione programmatica per il futuro tale quindi da richiedere un esame particolarmente rigoroso da parte del Parlamento, in considerazione della vitale importanza del servizio giustizia per i cittadini e per le Istituzioni;

uno dei problemi più rilevanti che affligge la giustizia italiana concerne la ragionevole durata del processo: la durata media è pari a 35 mesi per il giudizio di primo grado e 65 mesi per il giudizio di appello, con una attesa anche di 10 anni per una sentenza definitiva, al punto che il Consiglio d'Europa ascrive il sistema italiano tra i peggiori del Continente, evidenziando un grave ritardo nelle procedure giudiziarie che violano l'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo concernente il diritto ad un processo equo;

l'efficienza del sistema giudiziario e, dunque, l'accelerazione dei processi, la rapidità dell'accertamento delle trasgressioni penali e della certezza della pena dovrebbero costituire la principale preoccupazione del Ministro della giustizia e del Governo nella sua collegialità;

sul tema della complessiva riforma della giustizia, intesa nel senso sopra esposto, invece, il Governo è del tutto silente, essendosi limitato esclusivamente a declamazioni ed annunci cui non hanno fatto seguito efficaci e conseguenti azioni sul piano legislativo ed amministrativo, tanto che non ne ha fatto oggetto né di dichiarazioni programmatiche, né di proposte concrete ed organiche al Parlamento, volte alla speditezza delle procedure dell'azione giudiziaria, per rendere effettivo e rapido l'accerta-

mento dei reati, per garantire l'effettività dell'espiazione della pena e per garantire adeguati stanziamenti per il personale e le strutture dell'amministrazione della giustizia. Al di là di questo il Governo non è andato e non vuole andare;

gli unici progetti organici di riforma della giustizia sono quelli contenuti nel «pacchetto sulla giustizia» presentato dai Gruppi parlamentari dell'Italia dei Valori nei due rami del Parlamento e consistenti in svariati disegni di legge per una riforma organica su giustizia e sicurezza. Da tali disegni di legge, il Governo ha ampiamente attinto sporadiche modifiche al codice penale e al codice di procedura civile nella totale assenza di una coerente e complessiva visione di riforma del processo, nonostante il prezioso lavoro avviato, in tal senso, nella XV legislatura. Una riforma coerente e organica del processo penale e del processo civile, cui fanno riferimento i disegni di legge n. 584 e 1004 del Gruppo Italia dei Valori del Senato, è invece urgente ed indifferibile;

allo stesso modo è necessario constatare la rinuncia alla revisione della geografia giudiziaria e la perdurante assenza di un organico progetto di riforma della giustizia civile, nonostante l'assoluta urgenza di un intervento in tal senso, volto a restituire fiducia a cittadini nella quotidiana e tempestiva amministrazione delle controversie comuni e tale da influire positivamente anche sul settore economico, gravemente compromesso dalle incertezze ed intollerabili lentezze della giustizia civile;

in tale contesto è ancor più grave la mancata realizzazione della riqualificazione del personale amministrativo della giustizia, come proposto invece dal disegno di legge n. 579 del Gruppo Italia dei Valori del Senato. Tale importante procedimento di riorganizzazione deve necessariamente prevedere un corretto riconoscimento delle professionalità del personale dell'amministrazione giudiziaria, il cui sviluppo di carriera è rimasto da lungo tempo bloccato, nonché un adeguato accesso di personale qualificato dall'esterno. Per il conseguimento di tali risultati è quindi necessario un programma di assunzioni, mediante concorso pubblico, di un cospicuo contingente di personale ed un percorso di valorizzazione delle professionalità esistenti, concertato con le organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori, nel rispetto delle indicazioni della Corte costituzionale in materia. In particolare, è necessario procedere ad una complessiva revisione delle dotazioni organiche alla luce dei compiti svolti e dell'elevata professionalità richiesta dalla modernizzazione dell'organizzazione del lavoro. Peraltro l'istituzione dell'ufficio per il processo richiede, per il suo corretto funzionamento, un maggior numero di professionalità elevate. Ma di tutto ciò non si rileva la benché minima traccia nella relazione del Ministro e in senso del tutto contrario vanno le disposizioni finanziarie contenute nella manovra di bilancio recentemente approvata;

altrettanto inerte è il Governo sulla crisi del processo del lavoro che costituisce uno tra gli aspetti più allarmanti della crisi della giustizia civile, e sulle sue ragioni di fondo, nonostante il fatto che sulle stesse si dibatta da anni concordandosi sulla molteplicità delle sue origini – da quelle socioeconomiche a quelle culturali, dall'accresciuto accesso alla giustizia alle ragioni politico-normative, ai difetti strutturali del sistema

giudiziario, eccetera – senza escludere fenomeni che documentano, talora, un «abuso» del processo del lavoro, come dimostrano recenti esperienze che hanno ulteriormente messo a dura prova la gestione, già sofferente, di un processo che il legislatore del 1973 voleva particolarmente celere, e che, tra l'altro, non ha potuto fruire dei benefici connessi all'introduzione del giudice di pace e del «giudice unico». Al contempo, il confronto con la situazione esistente in altri Paesi dell'Unione europea, e le severe censure mosse più volte all'Italia dalla Corte di Strasburgo per l'eccessiva durata dei nostri processi, rendono ancor più evidenti – anche al di fuori del nostro Paese – le disfunzioni ed i ritardi del nostro sistema il quale si pone, ormai, in aperta violazione del nuovo articolo 111 della Carta fondamentale che ha costituzionalizzato il principio della ragionevole durata del processo. Anche sul processo del lavoro, a parte limitatissime modifiche introdotte con un disegno di legge collegato al disegno di legge finanziaria, la relazione del Ministro e l'azione del Governo risulta scadente;

manca, nell'azione governativa, una seria ed organica riforma volta a potenziare le misure di prevenzione antimafia, cui si riferisce invece il disegno di legge n. 582 del Gruppo Italia dei Valori del Senato;

nella relazione e nella comunicazione del Ministro è assente inoltre un progetto di riforma organica ed efficace dei reati contro la pubblica amministrazione, con particolare riferimento alla ratifica ed alla esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, come proposto dal disegno di legge n. 850 del Gruppo Italia dei valori del Senato, utilizzando a tal fine anche il lavoro svolto dalla Commissione a tal fine insediata presso il Ministero della giustizia e della Commissione per la riforma del codice penale. Sarebbe necessario quantomeno addivenire ad un testo il quale, anche nell'ottica di rispondere alle indicazioni rivenienti dagli organismi internazionali dei quali l'Italia è parte, ridisegni il quadro dei delitti contro la pubblica amministrazione, con particolare riferimento al contrasto dei fenomeni di concussione per costrizione e per induzione, nonché una più decisa lotta alla corruzione provvedendo a conferire rilevanza penale anche a quelle condotte le quali, pur emblematiche di una particolare offensività nei confronti del buon andamento della pubblica amministrazione e idonee ad ingenerare dubbi sulla effettiva imparzialità ed efficienza della stessa, non risultano tuttavia in alcun modo sanzionate all'interno del nostro sistema penale. Anche in questo ambito né la relazione né la comunicazione del Ministro ha fornito intendimenti concreti e significativi;

a parte una serie di annunci ed un contraddittorio succedersi ed accavallarsi di emendamenti presentati, riformulati e ritirati, in tema di contrasto all'immigrazione clandestina, potenziamento dell'apparato della giustizia e della sicurezza, il Governo non solo non ha assunto nessuna iniziativa di potenziamento delle risorse e delle strutture, ma anzi, con la legge finanziaria per il 2009, ha drasticamente ridotto le disponibilità economiche del Ministero della giustizia, oltre che di quello dell'interno, così da rendere ancor più difficile assicurare una maggiore sicurezza e un sistema giudiziario più efficiente. A titolo esemplificativo si noti che l'articolo 60 della legge 6 agosto 2008 n. 133, nel disporre la drastica riduzione

delle dotazioni finanziarie a legislazione vigente delle missioni di spesa del bilancio di ciascun Ministero, per quanto riguarda il Ministero della giustizia ha ridotto soprattutto le spese per i consumi intermedi – quelli cioè che tengono in vita i tribunali: acqua, luce, gas, carta, fax, armadietti, benzina – abbattute del 22 per cento: quota che salirà al 30 per cento nel 2010 e al 40 per cento nel 2011. Inoltre, si prevede una riduzione di spesa per l'anno 2009 pari a 218 milioni di euro, per l'anno 2010 a 262 milioni di euro e per l'anno 2011 a 454 milioni di euro;

siffatte riduzioni degli investimenti e delle spese correnti non solo non consentiranno di aumentare l'efficienza del servizio giustizia, ma non permetteranno neppure di garantire l'attuale, pur insufficiente, funzionamento degli uffici giudiziari, che in questi anni hanno persino esaurito le scorte senza poterle ripristinare. Tutto ciò si aggiunge alla seria riduzione delle risorse operato dal precedente Governo Berlusconi nel corso del quinquennio 2001-2006, quando dai 202 milioni di euro destinati nel 2002 alle spese vive della giustizia si è passati ai 107 milioni di euro del 2006, con un taglio del 50 per cento. Tra l'altro, tagli tanto indiscriminati non tengono conto delle spese non comprimibili cui si deve far comunque fronte e la sicurezza rientra tra questi;

il personale amministrativo, che già lamenta una scopertura media del 14 per cento, verrà ridotto di un ulteriore 10 per cento; gli uffici dirigenziali subiranno un taglio di almeno il 20 e quelli di livello del 15 per cento; per le assunzioni è fissato un tetto massimo del 10 per cento rispetto alle cessazioni. In sostanza, per ogni dieci cancellieri o segretari o giudici che vanno in pensione, ne subentrerà uno solo. Si tratta, evidentemente, di misure che determineranno la completa inattività degli uffici giudiziari;

tutto questo dimostra come il Governo sia, a dispetto di quanto contenuto nella relazione e nelle dichiarazioni programmatiche che il Ministro rese in Parlamento, in realtà disinteressato ai diritti dei cittadini avendo preferito occuparsi, invece, di come sottrarre alla giustizia risorse economiche e di personale, di «salvare» il Presidente del Consiglio dei Ministri dai suoi processi – attraverso la più fulminea approvazione che la storia parlamentare ricordi, del disegno di legge recante il cosiddetto «lodo Alfano» – e di presentare alla Camera dei Deputati un dirompente disegno di legge sulle intercettazioni volte a limitare gravemente l'attività investigativa della Magistratura ed il diritto-dovere di informazione degli organi di stampa;

la proposta di legge, di iniziativa governativa, relativa alla disciplina delle intercettazioni telefoniche assume connotazioni gravissime, sia per quanto riguarda il tempo e la durata massima previsti per le stesse, sia per i tipi di reato cui si vorrebbe riferirle. Fra gli altri provvedimenti di iniziativa governativa si segnala altresì quello relativo alle cosiddette «sedi disagiate», nel quale si è impropriamente introdotto il cosiddetto «lodo Carnevale». Similmente, il Governo ha presentato alla Camera un progetto di legge (atto Camera 1742) contenente una norma che propone sostanzialmente lo stesso contenuto normativo e precettivo dell'emenda-

mento cosiddetto «salva-manager» *inserito nel decreto legge n. 134 del 2008 e successivamente espunto;*

il Governo ha altresì annunciato altri interventi non meno inquietanti volti ad incidere, anche con stravolgimenti costituzionali, sull'ordinamento giudiziario con la separazione delle carriere, cui dovrebbe far seguito la divisione del Consiglio superiore della magistratura. Premesse, queste, per l'attenuazione o l'eliminazione dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale e la dipendenza del pubblico ministero dal Governo; il tutto funzionale a sottoporre la magistratura e la giustizia al controllo politico, a danno della indipendenza e autonomia riconosciuta dalla Costituzione e dalle originarie teorie sulla separazione dei poteri;

particolarmente pesanti ed ingiusti rappresentano, poi, i tagli per la giustizia minorile, il cui bilancio economico per l'anno corrente prevede che gli stanziamenti per il funzionamento e i beni e servizi diminuiscano del 50 per cento passando da circa 13 milioni a 6 milioni e mezzo di euro, e lo stanziamento per il mantenimento dei minorenni decresca del 53,3 per cento passando dai 21,03 milioni di euro a 9,889 milioni. Pertanto il Dipartimento per la giustizia minorile, per l'anno corrente, non sarà in grado di garantire traduzioni e accompagnamenti dei minorenni in udienza, comunità o istituto, di coprire le spese obbligatorie, quali i collocamenti in comunità e, per i minorenni detenuti negli istituti penali per minorenni, di provvedere esclusivamente alla fornitura del vitto. Inoltre, i servizi della giustizia minorile dovranno apportare una riduzione significativa alle pulizie, anche dei locali, e perfino all'igiene personale, alla pulizia del vestiario e della biancheria o alla sostituzione del vestiario logoro. Per di più, nulla è previsto per la rieducazione ed il trattamento dei minorenni, neanche per quelli ristretti, in contrasto con gli obblighi assunti dallo Stato con gli organismi sovranazionali per la tutela dei diritti dei minorenni e con l'articolo 27 della Costituzione. Il bilancio della giustizia minorile nel 2007 era di 189 milioni di euro, non una grande somma; ma il bilancio previsto per l'anno corrente è 142,4 milioni e comprende, per la prima volta, anche una riduzione delle spese per il personale. Complessivamente è stata apportata una riduzione del 25 per cento, per ottenere un risparmio di circa 47 milioni di euro, circa 97 miliardi di lire: non è bello, per somme così piccole, rischiare di distruggere un settore fra i più avanzati ed apprezzati nelle sedi sopranazionali, come lo stesso Ministro della giustizia ha di recente riconosciuto;

la privatizzazione del mondo carcerario, più volte paventata dal Ministro della giustizia, rappresenta una eventualità assai grave. In questa chiave non si comprende l'incredibile taglio di ben 55 milioni di euro operato dalla legge finanziaria già richiamata sull'edilizia penitenziaria. Né sarebbe giusto ricorrere ai fondi della «cassa delle ammende», forte di circa 170-180 milioni di euro, che devono però essere utilizzati dall'amministrazione penitenziaria per l'assistenza ai detenuti e la risocializzazione degli stessi;

considerato, inoltre, che:

gli indirizzi di politica dell'amministrazione della giustizia seguiti in questa legislatura dal Ministro Guardasigilli hanno determinato una elevata e dannosa conflittualità con tutte le componenti del sistema giustizia (magistrati, avvocati, personale amministrativo, cultura giuridica);

le leggi approvate dalla maggioranza – avversate e criticate non solo dall'opposizione, ma anche da parte della dottrina più autorevole con argomentazioni solide ed avanzando in ogni occasione puntuali proposte alternative – hanno determinato gravi squilibri e stravolgimenti nell'ordinamento e nel sistema giudiziario;

il giudizio globalmente negativo emerge anche dalle numerose manifestazioni di protesta organizzate tanto dagli avvocati quanto dai magistrati;

le iniziative e le scelte del Ministro, con riferimento all'organizzazione giudiziaria, ed alle strutture essenziali per il servizio giustizia, sono insufficienti e del tutto errate producendo risultati complessivamente fallimentari;

numerose tra queste leggi hanno prodotto privilegi e discriminazioni, creando disuguaglianze, tutelando gli interessi dei potenti contro i cittadini più deboli ed indifesi, in contrasto con i principi della Carta costituzionale;

gli interventi normativi fino ad ora adottati e i tagli finanziari previsti nel settore giustizia determineranno la vanificazione di ogni progetto di riorganizzazione del sistema, con particolare riferimento alla informatizzazione degli uffici, alla definitiva introduzione del processo telematico e alla auspicata introduzione dell'ufficio per il processo, impedendo di provvedere alla spese primarie e quotidiane. Va peraltro rilevato che, indipendentemente dalla passiva accettazione da parte del Ministro dei numerosi e pesanti tagli in termini di risorse economiche e umane al comparto della Giustizia, il Ministero ha praticamente abbandonato il progetto di istituzione dell'«ufficio per il processo» pur condiviso nella relazione presentata dal Ministro nel giugno 2008 presso la 2ª Commissione permanente (Giustizia) del Senato. Il Gruppo Italia dei Valori del Senato ha presentato un apposito disegno di legge per l'istituzione dell'ufficio per il processo (atto Senato 579) e ne auspica l'approvazione;

un collaterale riflesso negativo sul funzionamento della giustizia conseguirà anche alla normale funzionalità dei servizi resi dalle forze dell'ordine sul territorio;

considerato, ancora, che:

il Ministro della giustizia si dimostra disinteressato ed insensibile al fondamentale potere di controllo parlamentare, non fornendo alcun tipo di risposte alle rilevanti interrogazioni ed interpellanze, presentate dal Gruppo dell'Italia dei Valori ed, in generale, dai gruppi parlamentari di opposizione;

luoghi comuni ed errate informazioni compromettono la serietà della discussione relativa all'intervento legislativo sulle intercettazioni. In-

anzitutto è errato che rappresentino «il 33 per cento delle spese per la giustizia»: per il 2007 lo Stato ha messo a bilancio della giustizia 7 miliardi e 700 milioni di euro, mentre per le intercettazioni si sono spesi non certo 2 miliardi abbondanti, ma soltanto 224 milioni. «Siamo tutti intercettati» è altra leggenda che, alimentata da una bizzarra aritmetica «empirica», galleggia anch'essa su un'illusione statistica. Il numero dei decreti con i quali i giudici per le indagini preliminari autorizzano le intercettazioni chieste dai pubblici ministeri non equivale in alcun modo al numero delle persone sottoposte a intercettazione. Le proroghe dei decreti autorizzativi sono infatti a tempo (15 o 20 giorni) e vanno periodicamente rinnovate; inoltre un decreto non vale per una persona ma per una utenza. Dunque il numero di autorizzazioni risente anche del numero di apparecchi o di schede usati dal medesimo indagato. Il cosiddetto «spreco economico» delle intercettazioni è un colossale errore: esse costano troppo non perché se ne facciano troppe rispetto ad altri Paesi, dove l'apparente minor numero di intercettazioni disposte dalla magistratura convive con il fatto che lì le intercettazioni legali possono essere disposte (in un numero che resta sconosciuto) anche dai servizi di informazione, forze dell'ordine e persino autorità amministrative (come quelle di Borsa). Invece le intercettazioni in Italia costano davvero troppo (quasi 1 miliardo e 600 milioni dal 2001) perché lo Stato affitta presso società private le apparecchiature usate dalle procure; e in questo noleggiato è per anni esistito un coacervo delle tariffe, con il medesimo tipo di utenza intercettata che in un ufficio giudiziario poteva costare «1» e in un altro arrivava a costare «18». Non a caso Procure come la piccola Bolzano (costi dimezzati in un anno a parità di intercettazioni) o in tutto il Lazio (meno 50 per cento di spese nel 2005 rispetto al 2003 a fronte di un meno 15 per cento di intercettazioni) mostrano che risparmiare si può. L'altra ragione del *boom* di spese è che, ogni volta che lo Stato acquisisce un tabulato telefonico, paga 26 euro alla compagnia telefonica; e deve versare al gestore circa 1,6 euro al giorno per intercettare un telefono fisso, 2 euro al giorno per un cellulare, 12 al giorno per un satellitare, quindi il gestore di telefonia si fa pagare il canone dal titolare della linea ed un ulteriore canone dallo Stato sulla medesima linea. Qui, però, stranamente nessuno guarda all'estero, dove quasi tutti gli Stati o pagano a *forfait* le compagnie telefoniche, o addirittura le vincolano a praticare tariffe agevolate nell'ambito del rilascio della concessione pubblica. Prima di dire poi che «le intercettazioni sono inutili» andrebbe bilanciato il loro costo con i risultati processuali propiziati. Ed è ben curioso che, proprio chi ha imperniato la campagna elettorale sulla promessa di «sicurezza» per i cittadini, preveda di eliminare questo strumento che, per fare un esempio che non riguarda la corruzione dei politici, ha consentito la condanna di alcune delle più pericolose bande di rapinatori in villa nel Nord Italia, e ancora ha svelato a Milano il destino di pazienti morti in ospedale perché inutilmente operati solo per spillare rimborsi allo Stato. Tuttavia, il dato più ignorato, rispetto al ritornello per cui «le intercettazioni costano troppo», è che sempre più si ripagano. Fino al clamoroso caso di una di quelle più criticate per il massiccio ricorso a intercettazioni, l'inchiesta cosiddetta Antonveneta sui «furbetti

del quartierino». Costo dell'indagine: 8 milioni di euro. Soldi recuperati in risarcimenti versati da 64 indagati per poter patteggiare: 340 milioni, alcune decine dei quali messi a bilancio dello Stato per nuovi asili. Il resto basta a pagare le intercettazioni di tutto l'anno in tutta Italia. Si aggiunga che dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo emerge la necessità che gli Stati membri predispongano nel diritto interno un sistema di investigazione e perseguimento dei reati adeguato a far valere la violazione di determinati diritti fondamentali, evitando casi di impunità: le autorità nazionali sono tenute a garantire l'effettiva applicazione, e non solo la vigenza astratta, delle norme penali incriminatrici. Si ricordi, infine, che nell'anno 2007 i costi delle intercettazioni sono scesi di oltre il 20 per cento, pur essendo aumentato il numero dei bersagli, nell'ottica della costituzione di macro-lotti finalizzati all'ottenimento di un prezzo unitario su tutto il territorio nazionale,

non approva le comunicazioni rese dal Ministro della giustizia;

impegna, invece, il Governo, in materia di amministrazione della giustizia:

ad indicare chiaramente le riforme possibili, le priorità ed i tempi di realizzazione;

ad intraprendere la strada di riforma del sistema processuale, intervenendo sulla struttura del processo eliminando gli ostacoli alla sua celere celebrazione, per risolvere definitivamente i problemi della giustizia legati alla ragionevole durata del processo, anche in ragione dei pressanti inviti rivolti al nostro Stato ad esibire risultati concreti o piani d'azione realistici per risolvere le gravi carenze strutturali della giustizia, i cui ritardi causano violazioni ripetitive dei diritti umani e costituiscono una seria minaccia al principio dello Stato di diritto;

a provvedere urgentemente al reperimento delle risorse adeguate per assicurare un'efficiente e celere amministrazione della giustizia ed anche una riforma organica del processo sia civile che penale, con particolare riferimento al sistema delle comunicazioni e delle notificazioni per via telematica, in modo da consentire agli uffici giudiziari di gestire il carico degli adempimenti e di superare i ritardi nella trattazione dei processi determinati da meri problemi procedurali o formali;

a prevedere, nel comparto della giustizia, un forte incremento di personale sia giudicante che amministrativo, con particolare riferimento ai servizi di cancelleria, assicurando inoltre un intervento urgente per garantire la verbalizzazione e la trascrizione degli atti presso tutti i singoli uffici giudiziari, quale passaggio fondamentale per lo svolgimento dei processi penali;

a reperire le necessarie risorse finanziarie per salvaguardare i livelli retributivi degli operatori della giustizia e del settore carcerario, nonché per l'edilizia penitenziaria prevedendo nuove strutture o l'ampliamento, e l'ammodernamento di quelle esistenti, assicurando anche l'attuazione dei piani e dei programmi a tal fine previsti da precedenti leggi finanziarie;

a trasferire, come proposto dal disegno di legge n. 775 del Gruppo Italia dei Valori del Senato, le risorse finanziarie giacenti nei depositi giudiziari, a favore del Ministero della giustizia, sfruttando così le risorse «dormienti» giacenti presso i depositi giudiziari, utilizzandole in favore del Ministero della giustizia, consentendo così il tendenziale autofinanziamento del sistema giudiziario, recependo tra l'altro le proposte avanzate dalla Commissione per lo studio e la proposta di riforme e di interventi per la razionalizzazione, armonizzazione e semplificazione delle procedure processuali ed amministrative relative alle sanzioni pecuniarie da reato applicate a norma del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, alle spese processuali ed alla gestione dei beni confiscati ed in giudiziale sequestro.