
Giustizia

Gennaio 2013



Pubblichiamo queste 9 schede sulla giustizia che rappresentano un primo quadro di intervento sulle principali aree tematiche.

Questo lavoro tiene conto dell'elaborazione svolta dal Forum Giustizia della Direzione Nazionale del PD e dai Gruppi PD delle Commissioni Giustizia di Camera e Senato, nel corso della Legislatura appena terminata e indica, altresì, alcune proposte che riteniamo urgente attuare.

INDICE

1: Informatizzazione, organizzazione, circoscrizioni giudiziarie

2: Giustizia civile

3: Giustizia penale

4: Corruzione, impresa, legalità

5: Beni confiscati alle mafie

6: Emergenza carcere

7: La riforma della professione di avvocato

8: Magistratura onoraria

9: L'Italia e la cooperazione giudiziaria

INFORMATIZZAZIONE, ORGANIZZAZIONE, CIRCOSCRIZIONI GIUDIZIARIE

In un periodo in cui le risorse saranno comunque limitate e incontreremo grandi difficoltà, occorre valorizzare e mettere in campo progetti ed iniziative volte a migliorare gli standard di servizio e a contenere i costi.

Il Governo Berlusconi e il Governo Monti hanno avuto in comune una medesima caratteristica: grandi proclami e iniziative a livello centrale che poi si scontrano con le difficoltà di realizzazione a livello locale per la mancanza di efficace coordinamento.

Digitalizzazione della giustizia

Anche il Piano straordinario di digitalizzazione partito nel marzo 2011 è finito quasi nel nulla (realizzando nei 18 mesi previsti solo l'avvio delle notifiche penali via PEC a Torino), come già era accaduto per il Piano dei Ministeri dell'Innovazione e della Giustizia del novembre 2008.

Revisione delle circoscrizioni giudiziarie

La riforma attuata dal Ministro Severino non è stata accompagnata dalle necessarie misure organizzative e amministrative: la determinazione dei nuovi organici è in fase di elaborazione da parte del Ministero della Giustizia, in ritardo rispetto alla scadenza ormai superata del 31.12.2012 ed è stato omesso qualsiasi serio confronto con le esigenze dei territori, mentre non è stato in alcun modo rilanciato e valorizzato l'accesso online da parte dei cittadini alle certificazioni e alle informazioni degli uffici giudiziari. E' necessario quindi, che il nuovo Governo adotti un decreto legislativo correttivo in maniera tale da rendere il provvedimento più rispondente ai principi della Legge-delega (n. 148/2011), ed in particolare:

alla razionalizzazione del servizio giustizia e al decongestionamento dei grandi tribunali metropolitani alla necessità di tenere conto della specificità del bacino di utenza, alla dimensione territoriale;

alla situazione infrastrutturale e alla presenza di criminalità organizzata, nonché ad escludere, comunque, dall'elenco degli uffici di Tribunale e di Procura della Repubblica soppressi quelli di Pinerolo, Bassano del Grappa, Chiavari, Lucera, Rossano Calabro e Urbino al fine di evitare i più rilevanti rischi di violazione dell'art. 66 della Costituzione.

Occorre poi mantenere i Tribunali sub provinciali soppressi, quali sezioni distaccate o "presidi territoriali di giustizia" dei Tribunali accorpanti per un periodo transitorio non superiore ai 5 anni in attesa dell'effettivo completamento delle nuove piante organiche, dell'informa-

tizzazione degli uffici giudiziari e della realizzazione degli “sportelli telematici della giustizia”; in considerazione anche della necessità di armonizzare la revisione delle circoscrizioni giudiziarie al processo di razionalizzazione delle province italiane e, quindi, della geografia degli apparati amministrativi di riferimento. Sarà necessario mantenere, sempre per un periodo transitorio non superiore ai 5 anni, quelle sole Sezioni distaccate dei tribunali, attualmente esistenti che per carico di lavoro riferito alle sopravvenienze, bacino di utenza, estensione territoriale (in alcuni casi più ampio della sede accorpante), caratteristiche specifiche della collocazione geografica quale ad esempio l’insularità e le peculiarità delle zone montane o di confine, risultano oggettivamente necessarie per ovviare soprattutto nella prima fase di attuazione, disagi organizzativi per la popolazione e funzionali per il servizio giustizia.

Occorrerà, infine, sopprimere la norma che pone a carico del Comune, in deroga alla normativa vigente le spese di gestione e manutenzione degli immobili degli uffici giudiziari che rimangono attivi come Sezioni distaccate e/o Presidi territoriali di legalità.

La trasparenza delle risorse

Continua a mancare qualsiasi trasparenza sulle risorse da investire ed è mancata qualsiasi trasparenza sui progetti che il Ministero della Giustizia ha perseguito e sulle priorità adottate. Tuttora non si sa che fine hanno fatto i 79 milioni assegnati nel 2010 al Ministero della Giustizia provenienti dal Fondo Unico Giustizia. Nessuno sa perché nessuna assegnazione di somme provenienti dal Fondo Unico Giustizia è stata fatta alla giustizia nel 2011 e 2012, nonostante la normativa lo preveda.

Il Processo Civile Telematico

L’obbligatorietà delle comunicazioni civili on line è entrata in vigore lo scorso 17 dicembre. Ma a fronte della totale assenza di un piano ministeriale di diffusione e assistenza, non si ha riscontro alcuno sull’effettività di un tale passaggio. Occorre creare una stretta sinergia con gli Ordini degli Avvocati e occorre rafforzare i CISIA.

La Digitalizzazione del sistema penale

La situazione appare sempre più frammentaria con un nuovo sistema di notifiche penali via PEC (primitivo, ma efficace) partito solo presso il Tribunale di Torino, diversi sistemi di gestione documentale, in concorrenza tra di loro, autorizzati dal Ministero (DIGIT, SIDIP, TIAP, Auror@) in uso per diverse fasi processuali).

Il Progetto penale telematico

Manca il Progetto Penale Telematico in cui vanno coinvolti gli avvocati, laddove i singoli spezzoni già sperimentati possano trovare nuova forza e diffusione.

Il controllo di gestione

Manca un programma per acquisire indicatori affidabili e strumenti per il controllo di gestione, non solo quantitativo presso gli uffici giudiziari. Occorrono, infatti, indicatori per la verifica sulla gestione delle risorse e sulle spese, standard di rendimento in modo da consentire un vero controllo di gestione ed un vero bilancio sociale. Il datawarehouse che, progettato circa dieci anni fa e che doveva essere operativo per l’aprile del 2012, è ancora lettera morta.

Le Best Practices

Manca una valorizzazione ed un conseguente sviluppo a livello nazionale del progetto interregionale/transnazionale “Diffusione di Best Practices negli Uffici giudiziari italiani” che ha avuto ormai l’adesione di quasi 200 uffici ed è stato ormai completato nelle Regioni che per prime l’avevano adottato.

L’ufficio per il processo

Manca la realizzazione dell’ufficio per il processo, indispensabile per garantire un apporto qualificato ai magistrati. Le prime esperienze condotte in alcuni uffici (in particolare a Milano e Firenze) attestano che l’apporto di praticanti e stagisti costruendo un ufficio per il giudice civile può portare ad un forte guadagno di qualità e ad un aumento delle sentenze che oscilla tra il 10 ed il 20%. Un risultato che, se esteso su tutto il territorio nazionale, potrebbe dare un contributo essenziale al recupero dell’arretrato nel settore civile.

La Banca dati della giurisprudenza

Manca la realizzazione della Banca dati della giurisprudenza. L’inserimento di tutti i provvedimenti giudiziari in una banca dati ragionata che consenta ricerche per materia, per questione e che consenta di seguirne l’aggiornamento in tempo reale.

LE EMERGENZE DELLA GIUSTIZIA CIVILE

Le politiche dei Governi Berlusconi in tema di giustizia si sono contraddistinte per l'enorme confusione tra il piano dell'efficienza, tempi e qualità della giustizia e quello del «riequilibrio» tra i poteri. Ma il vero obiettivo è ed è sempre stato il ridimensionamento della autonomia e dell'indipendenza della giurisdizione, utilizzando tutti i canali mediatici a disposizione, strumentalizzando le vicende giudiziarie di Berlusconi utilizzando espressioni più adatte ad una tifoseria da stadio (partito dei giudici contro quello dei politici, scontro tra garantisti e giustizialisti, pubblici ministeri comunisti, etc..).

A fronte della crescente domanda di giustizia civile la risposta dell'ex Ministro Alfano con la Legge n.69 dell'8 giugno 2009 è stata totalmente fallimentare: introduzione di un ulteriore rito processuale di cognizione sommaria che nella pratica ha avuto scarsissima applicazione e che prescinde da qualsiasi esigenza di accelerazione; attuazione della delega di semplificazione dei riti civili che paradossalmente ha prodotto nuovi riti, con l'effetto di complicare la gestione dell'udienza da parte del giudice.

Altrettanto fallimentare è stata l'emanazione poi del provvedimento legislativo in materia di mediazione obbligatoria (decreto legislativo 28/2010), che è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale. E' bene sottolineare, e il PD l'aveva fatto presente in tempi non sospetti, che l'aver puntato sulla conciliazione obbligatoria quale mero requisito di procedibilità della domanda, non ha avuto nessuna incidenza deflattiva, ma ha costituito solo un ulteriore costoso passaggio burocratico prima di poter adire al giudice.

Sotto l'avanzare preoccupante della crisi economica, il Governo Monti ha assunto iniziative legislative (che per dovere di lealtà il PD ha sostenuto), ma prive peraltro di un disegno unitario adeguatamente ponderato, sia in tema di processo civile che in materia ordinamentale:

- i decreti legislativi 155 e 156 che hanno soppresso 31 Tribunali, tutte le 220 Sezioni distaccate e ridotto a 176 gli uffici dei Giudici di pace (con un'esplicita rinuncia a presidi giudiziari di prossimità con riferimento alla c.d giustizia minore). Un intervento condivisibile nella ratio ma che ha bisogno di ulteriori interventi correttivi (vedi scheda "Informatizzazione, Organizzazione, Circoscrizioni Giudiziarie");

- l'aumento notevole del contributo unificato che diventa sempre più un illegittimo onere patrimoniale cui è subordinato l'accesso alla giustizia;

- l'istituzione dei c.d. Tribunali delle Imprese nei Tribunali capoluoghi di Regione, che ha comportato l'assegnazione ad un unico giudice di una vasta serie di materie riconducibili all'area del diritto commerciale istituzionalmente intesa, ma sicuramente disomogenee tra loro, assoggettate per di più a regole processuali diverse. Inoltre, la profonda diversità tra le varie situazioni esistenti e la diversità dei flussi e dei conseguenti carichi di lavoro nella "materia

dell'impresa", caratterizzano uffici giudiziari operanti in territori economicamente disomogenei, oltre il carattere normalmente non seriale delle relative controversie, può paradossalmente incidere in negativo sulla specializzazione dei magistrati addetti alle sezioni e quindi sulla velocità di definizione delle cause;

- altri interventi di programmazione della gestione dei processi, stages di laureati e dottorandi, etc, che in realtà sono provvedimenti di mera facciata, incapaci di agire sullo smaltimento dell'arretrato o di dare consistenza alla introduzione dell'ufficio del giudice;

- il c.d. "filtro per l'appello", basato sulla inammissibilità dell'appello quando non ha ragionevole probabilità di essere accolto, che anche laddove porti a ottenere un qualche risparmio dei tempi processuali nella fase di appello (risparmio peraltro tutto ancora da verificare), pagherà verosimilmente il prezzo inevitabile dell'aumento del numero dei ricorsi in Cassazione.

Nella relazione annuale sull'Amministrazione della giustizia per l'anno 2010, il Primo Presidente della Corte di Cassazione aveva ribadito la ricaduta negativa della lunga durata dei processi sull'economia e sulla competitività internazionale, affermando come il problema fosse inquadrabile in una più vasta crisi di complessiva efficienza del sistema di amministrazione della giustizia.

Il Governatore della Banca d'Italia, dal canto suo, nell'Assemblea del 31 maggio 2011, aveva stigmatizzato l'inefficienza della giustizia civile italiana affermando che l'Italia, secondo i dati della Banca Mondiale, si trovava al 153° posto tra 183 Paesi, con un'incidenza negativa per circa l'1% sul PIL nazionale.

Dal Rapporto CEPEJ 2010 (Commissione per l'efficienza e la Giustizia del Consiglio d'Europa) sullo stato della giustizia in Europa risultava che la spesa totale preventivata per la giustizia italiana era al di sotto della media europea (45,9% con i nostri 41,3%), con un trend in netta diminuzione dal 2006. Quanto al numero di magistrati l'Italia conta 10,2 magistrati ogni 100.000 abitanti, poco più della Francia, più della Gran Bretagna, molto meno di Polonia, Russia, Spagna e Ungheria. Il personale di cancelleria è poco al di sotto della media europea (42,6% contro i 55,6). I magistrati italiani devono occuparsi di una massa di contenzioso civile che si colloca al quarto posto in Europa ed è il doppio rispetto agli altri grandi Paesi dell'Unione, mentre il numero dei contenziosi definiti all'anno è in linea con la media europea. Tutto ciò sembra attribuire l'inefficienza del sistema italiano più all'eccessivo carico delle sopravvenienze e alla mancanza di una politica giudiziaria volta all'effettiva ed efficiente ripartizione delle risorse piuttosto che allo scarso impegno di lavoro dei magistrati e del personale giudiziario.

Sono allarmanti anche i dati del rapporto Cepej 2012 che presenta dati quantitativi e qualitativi riferiti all'anno 2010 e che confermano i gravi problemi riferibili all'eccessiva durata dei procedimenti così come all'aumento complessivo dell'arretrato. Le situazioni più critiche riguardano le Corti D'Appello che rappresentano "il collo di bottiglia", soprattutto per il settore civile. Sono 1276 i giorni di durata media per un procedimento di secondo grado calcolati nel 2010, con un incremento delle sopravvenienze e dell'arretrato. Peggiora il tasso di definizione dei procedimenti.

Non sono stati ancora monitorati i recenti interventi del Governo Monti sul filtro in appello e le modifiche alla Legge Pinto.

Certo è che fintanto che un magistrato avrà 1000-1500 cause a cognizione piena sul ruolo, sarà difficile poter garantire tempi ragionevoli di trattazione: occorre intervenire in maniera

sistematica sia dal punto di vista ordinamentale, organizzativo oltre che processuale.

Il giudice italiano è l'unico in Europa che spesso non ha nemmeno una stanza o una scrivania, un segretario, personale laureato che lo coadiuvi nelle ricerche di dottrina e giurisprudenza nella fase preparatoria di studio dell'udienza e che redige da solo i verbali di udienza, scrive le intestazioni delle sentenze, etc.

Le proposte del PD

La giustizia è una macchina delicata. Il suo buon funzionamento condiziona l'effettività dei diritti, l'eguaglianza dei cittadini, la vivibilità di un ambiente sociale ed economico. Influisce altresì sul buon funzionamento della giustizia una legislazione chiara e trasparente i cui obiettivi siano il soddisfacimento degli interessi generali, la garanzia di piena indipendenza ed imparzialità dei giudici (che non significa insindacabilità e irresponsabilità), risorse sufficienti e ben distribuite sul territorio, livelli soddisfacenti di professionalità e un adeguato controllo sociale sui magistrati e sugli altri operatori della giustizia.

Sappiamo e siamo convinti che si vuole davvero modernizzare la giustizia e attuare anche in Italia un processo dalla ragionevole durata, bisogna affrontare il problema in maniera sistematica prima dal punto di vista ordinamentale e organizzativo, poi dal punto di vista normativo.

- Questi secondo noi i possibili campi di intervento:
- La riorganizzazione degli uffici giudiziari anche mediante la ridefinizione dei distretti, per arrivare a una diversa e più razionale allocazione delle risorse. La riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie doveva garantire di predisporre le esigenze di efficienza, qualità ed eguale trattamento dei diritti dei cittadini nelle diverse aree geografiche del Paese e una redistribuzione razionale del carico del lavoro e delle risorse umane ed economiche. Numerose sono le carenze in realtà del provvedimento assunto dal Governo Monti di cui dovremmo farci carico, alcune originate dalla legge delega, altre invece derivanti da una gestione non adeguata dell'operazione che avrebbe dovuto comportare un forte coinvolgimento e responsabilizzazione dei Consigli Giudiziari, degli Enti territoriali, degli operatori della Giustizia oltre che una sinergia operativa e di monitoraggio anche con la struttura del CSM che si occupa di organizzazione giudiziaria;
- il passaggio effettivo e uniforme sul territorio nazionale al processo telematico e l'applicazione dell'informatica a tutti gli atti del processo penale e civile attraverso piattaforme omogenee che consentano il dialogo gestionale nazionale;
- la semplificazione del rito civile mediante il superamento della attuale frammentazione e polverizzazione della disciplina e l'individuazione di un modello processuale unico sufficientemente elastico che sia adeguato alle nuove modalità informatizzate e capace di modularsi anche in relazione alla complessità della singola controversia;
- la deflazione della domanda di giustizia civile anche attraverso azioni mirate volte a evitare la c.d. domanda anomala di giustizia, originata spesso dalla reiterazione abnorme di iniziative giudiziarie collegate a questioni di carattere seriale e di modesto valore economico originate da comportamenti inefficienti della P.A.;
- un piano di investimenti finalizzato alla realizzazione di progetti nazionali finalizzati alla assunzione e riqualificazione del personale della giustizia e alla realizzazione del c.d. ufficio del processo, anche con l'introduzione della figura dell'assistente del giudice (che consenti-

rebbe la valorizzazione di giovani laureati meritevoli, magari con borse di studio modellate sul tipo dei contratti formativi di specializzazioni previste per i laureati in medicina);

- un ruolo chiaro e una disciplina unitaria della magistratura onoraria;
- un adeguamento dei ruoli e dei profili professionali del personale giudiziario, anche mediante la istituzione di uffici amministrativi specializzati, funzionali per alcuni servizi a più tribunali consorziati;
- l'introduzione di una figura intermedia, sulla falsariga di quello che avviene già in Germania ed in Austria, cui poter devolvere funzioni di giustizia, cosiddette minori, quali il rilascio di decreti ingiuntivi, di ordinanze di convalida di sfratto, di direzione dei processi di esecuzione forzata;
- una razionalizzazione della copertura dei ruoli dei magistrati con concorsi annuali che garantiscano la copertura di un numero congruo di posti vacanti ed un rafforzamento dei ruoli dei magistrati distrettuali per far fronte ai vuoti temporanei di organico (maternità, salute, etc);
- una revisione organica del sistema delle impugnazioni, in considerazione del fatto che tre gradi di giudizio per tutte le tipologie di cause possono rappresentare un costo in termini di tempi e risorse umane che non sempre si giustifica (d'altro canto nel processo amministrativo che pure tratta materie di notevole impatto economico sociale anche in tema di diritti, i gradi di giudizio sono due: Tar e Consiglio di Stato);
- un intervento ragionevole per alcune categorie di controversie volto a rendere praticabile la conciliazione stragiudiziale davanti ad un terzo imparziale, competente adeguatamente formato.

PROCESSO PENALE

Per ovviare ai tempi lunghi dei processi penali occorre una netta inversione di tendenza rispetto alle proposte portate avanti dal Governo Berlusconi con il processo breve, che prevedeva un ulteriore abbattimento dei tempi di prescrizione dei reati quale eccentrico premio allo stato di incensuratezza dell'imputato; o con il processo lungo, teso a espropriare il giudice di quei minimi ma essenziali poteri di escludere l'assunzione di prove richieste in eccesso dalle parti, perché manifestamente superflue e irrilevanti.

Il PD ha bloccato in Parlamento il percorso di questi provvedimenti legislativi che avrebbero avuto un effetto disastroso sulla giustizia penale, al pari della c.d. "riforma epocale costituzionale" di Angelino Alfano bocciata da tutti i massimi esperti di giustizia.

La linea del Governo Berlusconi è stata tutta caratterizzata da un monocorde attacco alla magistratura, generalizzato, delegittimante della funzione giurisdizionale, attacchi che hanno indotto soltanto comprensibili chiusure corporative e difensive.

Abbiamo vissuto, la stagione delle cosiddette *'leggi ad personam'*. Oggi, di conseguenza, ci troviamo di fronte ad un sistema (introdotto dall'ex legge Cirielli approvata nel 2005 in un precedente Governo Berlusconi) che, con la riduzione dei tempi della prescrizione, legittima scelte difensive che mirano ad arrivare alla estinzione del reato, piuttosto che all'accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità, utilizzando meccanismi che consentono l'allungamento strumentale dei tempi processuali. E' la morte del processo e delle garanzie.

Il Governo Tecnico Monti non ha sostanzialmente assunto iniziative riguardo ai tempi del processo penale, se non avviando una Commissione di studio riguardo alla modifica della prescrizione del reato e presentando in Parlamento un disegno di legge sulla depenalizzazione alquanto modesto nei contenuti e negli effetti, rimasto però su un binario morto.

Il Consiglio d'Europa in un ennesimo intervento, meno di un anno fa, ha fermamente invitato le autorità italiane «ad elaborare urgentemente una strategia efficace» per risolvere l'eccessiva lunghezza della giustizia penale italiana. Il Gruppo GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) ci ha espresso «profonda preoccupazione» a causa dei troppi processi estinti per prescrizione.

Abbiamo, infatti, il più alto numero di prescrizioni e il più alto numero di condanne per irragionevole durata dei procedimenti: siamo in default giudiziario. Come per l'economia, rischiamo di farci dettare l'agenda da organismi sovranazionali e come per il debito pubblico la responsabilità ovviamente è risalente nel tempo.

Una quota significativa dei procedimenti (stimabili tra il 10 e il 20%) si svolge a carico di persone irreperibili dichiarati o di fatto neppure a conoscenza dello svolgimento del processo e per questo l'Italia è stata più volte condannata dalla Corte Europea per i diritti dell'Uomo per i vizi del processo per contumacia.

Oggi il 25% delle sentenze di primo grado viene impugnato mentre viene avanzato ricorso per cassazione nella totalità delle sentenze di condanna confermate in appello. Un'assoluta patologia.

Le proposte del PD

Può essere intrapresa la strada di riforme che, fermi restando i principi costituzionali dell'obbligatorietà dell'azione penale, dell'autonomia e indipendenza della magistratura, così come del giusto processo e della tutela del diritto di difesa, siano in grado di accelerare i tempi del processo, garantendone però lo svolgimento nel rispetto della tutela dei diritti fondamentali.

Le linee direttrici possono essere:

- la semplificazione di alcune forme processuali, ancora troppo macchinose: si pensi al sistema delle notificazioni, complesso e ciononostante incapace, a volte, di assicurare conoscenza effettiva degli atti compiuti e al regime delle nullità processuali

- la sospensione del processo per gli irreperibili e un nuova disciplina della contumacia;
- la ristrutturazione del sistema delle impugnazioni, per riservare la cognizione piena del merito al giudizio di primo grado; attribuire al giudizio di appello, la funzione di controllo del percorso motivazionale del primo giudice o dell'eventuale violazione delle garanzie del contraddittorio, evitando decisamente che si trasformi in un nuovo giudizio, "a tutto campo", che consente con il decorso del tempo, il maturare della prescrizione. Mentre il giudizio di cassazione, va ricondotto nell'ambito del sindacato sui vizi di legge, restituendo alla Corte di Cassazione la funzione nomofilattica che le è propria;

- la rivisitazione dell' istituto della prescrizione, a seguito degli effetti negativi derivanti dalla legge ex Cirielli e alla esigenza comunque di realizzare un corretto bilanciamento tra l'affermazione della pretesa punitiva dello Stato ed il diritto dell'imputato a un processo definito in tempi ragionevoli.

Il nostro sistema è pressochè unico in campo europeo in quanto consente il decorso dei termini di prescrizione per tutta la durata dei tre gradi di giudizio.

E' tempo di realizzare un intervento legislativo che preveda, con i necessari correttivi connessi alla durata ragionevole del processo, che il termine di prescrizione del reato si sospenda almeno dopo che è stata pronunciata la sentenza di primo grado.

L'obiettivo primario, dal punto di vista politico, deve essere quello di ridurre la durata dei processi senza comprimere le garanzie e così di ridurre il sovraffollamento carcerario senza diminuire la sicurezza.

Ecco perché è necessario poter agire anche a monte dell'esercizio dell'azione penale, per evitare l'eccessivo carico dei processi e quindi la loro rallentata definizione.

Dovremo muoverci perciò operando:

- la riduzione razionale e sistematica del "penale" in Italia ciò è avvenuto con il ricorso a strumenti diversi ed "impropri": i provvedimenti di clemenza e, soprattutto, la estinzione del reato per prescrizione prima che si compiano i tre gradi di giudizio), utilizzando criteri di selezione materiale, per quanto possibile orientati a setacciare pochi ma significativi settori (ad esempio

il reato di immigrazione clandestina);

- la introduzione di un utile strumento quale l'istituto della "particolare tenuità del fatto. L'istituto è già noto per i fatti reati di competenza del giudice di pace e se ne può proporre la fuoriuscita da tali angusti limiti, con l'intento di elevarlo ad una causa generale di non punibilità. Si potrebbe limitarne l'applicazione dell'istituto ai reati puniti con una pena non superiore nel massimo a quattro anni, allo scopo di evitare possibili applicazioni 'disinvolte', che fomentano il pericolo di coagulare (sempre facili e manipolabili) allarmismi;

- l'ampliamento dell'ambito di applicazione della oblazione discrezionale, di cui all'art. 162-bis c.p., condizionata all'eliminazione delle conseguenze del reato, perlomeno ai delitti puniti con la multa in via esclusiva o alternativa ed anche ai casi in cui il giudice ritiene concretamente applicabile una pena pecuniaria quale sanzione sostitutiva;

- il rafforzamento dell'idea della c.d. giustizia riparativa, che punta a raccordare l'istanza deflattiva con quella del recupero della centralità della vittima, soprattutto; per i reati espressivi di una conflittualità contro il patrimonio, priva del contenuto della violenza, per la responsabilità professionale nell'ambito dell'attività sanitaria, in cui il rischio penale e la gestione del contenzioso, legato al rischio clinico, hanno raggiunto livelli di complessità e di (in) sostenibilità economica davvero preoccupanti, favorendo fenomeni di medicina difensiva produttivi di un impatto negativo sulla salute dei pazienti e sulla funzionalità dei servizi sanitari. In questo ambito accanto alla giustizia riparativa è importante per la regolamentazione dei profili assicurativi e della responsabilità civile.

Un ulteriore strumento di deflazione potrebbe essere intravisto nella estensione del meccanismo estintivo, susseguente all'adempimento delle prescrizioni, nella materia della sicurezza del lavoro (artt. 20 ss. d. lgs. 758/94), anche nel settore della tutela penale dell'ambiente (rifiuti, scarichi liquidi e immissioni nell'atmosfera), che permetterebbe di conseguire utili risultati, non soltanto deflattivi, ma anche sul versante della tutela dei beni giuridici fondamentali.

CORRUZIONE, IMPRESA E LEGALITÀ

La cultura dell'illegalità rappresenta uno dei più rilevanti ostacoli allo sviluppo sociale del Paese. Come è stato più volte evidenziato - tra gli altri, dalla Banca Mondiale - i migliori tassi di crescita e attrazione di investimenti si riscontrano nelle nazioni ritenute più credibili dalle comunità degli uomini d'affari.

Quando si parla di illegalità non si deve fare solo riferimento alla violazione di norme penali da parte delle organizzazioni criminali, ma anche alle altre forme più subdole ed insidiose quali lo scambio occulto legato alla corruzione e alla concussione, che non è più un fenomeno episodico ed isolato ma assurge a sistema diffuso di corruzione, che sempre più si è andato evidenziando anche nel settore privato tra le società per azioni, ad esempio, e le società di certificazioni, tra società e banche.

Che cosa favorisce tutto questo e come combatterlo?

Le cause: le dimensioni eccessivamente ampie del settore pubblico, ed in particolare della spesa pubblica; l'eccessiva ampiezza degli spazi di discrezionalità amministrativa, senza controlli di risultato; l'eccessivo numero dei passaggi amministrativi e dei soggetti coinvolti, l'opacità e la lunghezza delle procedure amministrative; l'eccessiva chiusura del sistema bancario.

L'illegalità si nutre anche della inefficacia delle norme che riguardano la materia ambientale, fiscale, urbanistica, lavoristica, previdenziale. Se alcuni imprenditori violano impunemente certe norme in campo lavoristico commerciale ambientale fiscale e altri non lo fanno si crea un disequilibrio, una distorsione della concorrenza a vantaggio dei primi.

Più in generale, un'impresa che non è in grado di prevedere con esattezza i tempi ed i modi delle sue interazioni con la PA (per ottenere un nulla osta, un visto di conformità o un finanziamento, per via di oscillazioni interpretative, lungaggini procedurali, incompetenza, anche solo sciatteria, per non arrivare a fenomeni di corruzione), è un'impresa che non può calcolare le proprie decisioni aziendali e di investimento.

Ecco che l'inefficienza della giustizia civile, amministrativa e penale compromette la sicurezza di poter realizzare le aspettative circa il godimento dei propri beni, il risarcimento dei danni derivante dalla violazione dei patti, il funzionamento dei mercati in genere. Non si tratta solo di costi diretti legati all'avvio di azioni legali, ma del costo dell'attesa, dell'incertezza nella tutela dei diritti. Il problema è nazionale, anche se al Sud si presenta in modo più evidente che al Nord.

Le politiche pubbliche devono essere orientate a garanzia della legalità del ruolo ed efficacia della giustizia, della PA, fino a trasformare la legalità in una responsabilità diffusa non solo pubblica.

Bisogna diffondere l'idea che la legalità è utile e conviene.

Infatti la corruzione pesa sull'economia per circa 70 miliardi di euro e su ogni cittadino come tassa occulta per una somma che va da 1000 a 1500 euro l'anno.

L'illegalità diffusa, se non combattuta adeguatamente, comporta quindi costi enormi, diretti ed indiretti, e destabilizza le regole del mercato e dello Stato di diritto.

Le proposte del PD

E' stata approvata con il Governo Monti e il nostro forte appoggio la legge anticorruzione, un primo passo concreto per l'adozione di una politica di contrasto della corruzione e di adeguamento alle convenzioni europee, sia sotto il profilo della repressione che della prevenzione.

Ma non è sufficiente perché mancano molti dei decreti attuativi. E' mancato un intervento coraggioso per ripristinare il reato di falso in bilancio, per introdurre il reato di auto riciclaggio, per prevedere pene accessorie che abbiano effettiva efficacia deterrente, e cause di non punibilità o misure premiali per chi rompe il muro di omertà e offre elementi concreti per destabilizzare il "sistema corruzione".

Ancora sul versante del processo penale occorrono interventi strutturali perché da più di dieci anni il principio della ragionevole durata del processo è scritto nella nostra Costituzione ma viene purtroppo disatteso.

Se i tempi della giustizia devono essere funzionali all'accertamento del fatto perché la società vuol sapere se è stato commesso un reato e chi ne è il colpevole (esigenze di risultato), non è d'altra parte concepibile che la macchina giudiziaria penalizzi l'imputato con gravosi ritardi solo perché quel fatto e quelle responsabilità sono di così difficile accertamento da spingere verso smisurate dilatazioni dei tempi (limiti di garanzia).

La ragionevolezza della durata implica, dunque, in tutte le disposizioni di principio del processo penale, da quella europea alla norma della nostra carta costituzionale, un bilanciamento tra il far presto e il far bene. Tempi irragionevoli sono anzitutto quelli in cui la giustizia si impantana in mille rivoli di interminabili accertamenti, facendo gravare sull'imputato la dilatazione dell'arco temporale del processo. La irragionevolezza si riscontra però anche laddove, in omaggio ad esigenze di efficienza, si tagliano spazi difensivi e sequenze necessarie alla assunzione delle prove, così da offrire l'immagine di una giustizia celebrata da giudici che frettolosamente siglano con la condanna o con l'assoluzione un rito condotto per placare l'allarme sociale.

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha rilevato che la speditezza del processo penale, garantita dall'art. 6 Cedu, trova un limite nella esigenza di realizzare una buona amministrazione della giustizia sicché i magistrati non possono esimersi dal compiere tutte le attività necessarie per accertare la fondatezza della accusa, (Sent. 12 ottobre 1992, Boddant c. Belgio, §39; 27 giugno 1968, Neumeister c. Austria, § 21).

Volendo tracciare con precisione la mappa delle riforme da varare, bisogna guardarsi dall'errore di puntare su formule taumaturgiche che ambiscono a dissolvere la lentezza sostituendola con la celerità in una sola mossa.

Prima occorre ridare efficienza e snellezza alla macchina giudiziaria attraverso mirati interventi organizzativi e adeguate riforme processuali. Poi, recuperata una fisiologica celerità e speditezza, si potrà pensare a valutare i tempi della ragionevole durata, in relazione alle singole

fasi del processo, tenendo presente che comunque insieme alla prescrizione del reato non potrà mai correre ed affiancarsi o sovrapporsi la prescrizione del processo: o l'una o l'altra, altrimenti l'effetto sarà inevitabilmente l'allungamento dei tempi processuali in vista del raggiungimento dell'uno o dell'altro dei due benefici.

BENI CONFISCATI ALLE MAFIE

Trasformare i beni confiscati alla criminalità organizzata in una grande risorsa per lo sviluppo del paese: la legalità deve convenire.

Secondo le stime della Procura Nazionale Antimafia, il valore dei beni sequestrati alla criminalità organizzata supera l'importo di 40 miliardi di euro. Si tratta di un risultato superiore a quelli ottenuti in qualsiasi altro paese europeo: per la sua efficienza unita ad un forte livello di garanzie, il sistema italiano di contrasto all'accumulazione patrimoniale delle mafie è divenuto sicuramente un grande modello a livello internazionale.

C'è però un punto debole del sistema, che rischia quindi di non portare a compimento la sua funzione, la quale consiste non solo nella sottrazione dei beni di provenienza illecita al circuito economico di origine, ma anche nel loro reinserimento in un contesto legale e nella loro valorizzazione in vista dello sviluppo del Paese.

Il punto critico è rappresentato dalla gestione delle aziende sequestrate: solo una piccola parte di esse sono in attivo, molte invece falliscono, lasciando nella disoccupazione lavoratori completamente estranei al tessuto organizzativo delle associazioni mafiose.

E' di pochi giorni fa il grido di allarme di don Luigi Ciotti su La Repubblica del 28 dicembre 2012: «Così vincono loro, non vinciamo noi. (...) Abbiamo bisogno di cose concrete, abbiamo bisogno di speranza».

Bisogna evitare assolutamente che ritorni l'agghiacciante messaggio: «Con la mafia si lavora, senza no», lanciato nel 1986, alla vigilia del maxiprocesso a Cosa nostra, dagli operai licenziati che sfilavano in corteo per le strade di Palermo.

Un'altra prospettiva è possibile, come dimostrano una serie di esperienze positive: ad esempio la Calcestruzzi Ericina, che ha visto aumentare il numero dei dipendenti e il volume di affari dopo il sequestro di prevenzione; oppure la confisca del patrimonio immobiliare e societario (del valore di circa 280 milioni di euro) di Pietro Di Vincenzo, già presidente della Confindustria di Caltanissetta e dell'Associazione Costruttori Edili per la Sicilia, in cui l'amministrazione giudiziaria ha sviluppato una fruttuosa sinergia con altri gruppi imprenditoriali sottoposti a sequestro, dando vita a un "circuito economico di legalità".

L'impegno in questo settore è essenziale in un momento storico nel quale la crisi economica sembra avere rafforzato il potere finanziario delle mafie, capaci - secondo una recente stima (Le mani della criminalità sulle imprese. XIII rapporto di SOS Impresa, Aliberti editore, 2012) - di muovere un fatturato di circa 140 miliardi di euro, con un utile superiore a 100 miliardi di euro e 65 miliardi di euro di liquidità, ponendosi così come il più grande "agente economico" del Paese. Si tratta di un tema che deve avere uno spazio prioritario nell'agenda del mondo politico nella prossima legislatura.

Alcune delle innovazioni necessarie per mettere a reddito i beni sequestrati e confiscati sono abbastanza semplici e potrebbero essere attuate immediatamente:

- L'istituzione dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, previsto dal Codice antimafia e non ancora attuato. In questa materia è essenziale la qualificazione e la trasparenza delle scelte.

- L'inserimento di personale con competenze manageriali, tratto anche da enti pubblici economici (come consentito dalla legge di stabilità 2013), nell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, per rendere possibile la creazione di una "rete" fra le imprese sottoposte ad amministrazione giudiziaria.

- L'estensione del "rating antimafia" alle imprese confiscate, in modo da agevolare il ricorso al credito bancario mentre hanno intrapreso il difficile percorso del ritorno alla legalità.

La stipula di convenzioni e protocolli di intesa che consentano agli amministratori giudiziari di avvalersi del know-how di Confindustria per consentire di modificare le partnership commerciali delle imprese sequestrate e per trovare nuovi sbocchi economici.

- La realizzazione, a cura dell'Agenzia, di una imponente attività informativa e progettuale sui beni e sulle aziende sequestrate e confiscate: le imprese sane devono avere la possibilità di investire in quelle sequestrate, e gli enti locali devono sapere quali beni sono disponibili per l'assegnazione.

- L'organizzazione di Conferenze di servizi tra enti locali, Agenzia e associazioni di volontariato più rappresentative al fine dell'utilizzo dei beni confiscati.

- L'istituzione di un assessorato (o un dipartimento) per i beni confiscati negli enti territoriali, senza ulteriori oneri (e anzi con benefici) per le finanze pubbliche.

- La diffusione del sistema dei bandi pubblici per la gestione dei beni confiscati attraverso cooperative di giovani, secondo la positiva esperienza di Libera.

- Il rafforzamento della DIA (Direzione Investigativa Antimafia) e della Guardia di Finanza, che costituiscono il modello italiano di Asset Recovery Offices per cui la risoluzione del 25 ottobre 2011 del Parlamento europeo sulla criminalità organizzata nell'UE richiede un particolare impegno degli Stati volto ad assicurare la dotazione delle risorse e competenze necessarie.

- La "internalizzazione" nelle Procure della Repubblica e nelle Sezioni Misure di Prevenzione dei Tribunali di quelle competenze economiche specialistiche che sono indispensabili per produrre un "salto di qualità" nell'aggressione ai patrimoni mafiosi, con l'assunzione di giovani laureati in economia e specializzati nell'analisi dei rapporti tra mafia e sistema delle imprese; il collaboratore stabile del giudice non deve essere solo la figura ottocentesca del cancelliere, ma un professionista qualificato capace di introdurre conoscenze extragiuridiche nell'organizzazione giudiziaria.

Altre innovazioni necessarie per rafforzare il sistema della prevenzione patrimoniale richiedono un intervento legislativo, che dovrebbe introdurre - oltre alle disposizioni contenute nella importante proposta di legge di iniziativa popolare "Io riattivo il lavoro" avviata dalla CGIL con l'ANM, Libera, le Acli, il Centro Pio La Torre - anche le seguenti previsioni:

- la possibilità per i comuni di utilizzare i beni confiscati anche per finalità economiche (e non solo istituzionali), risanando i loro bilanci ad esempio mediante l'affitto degli immobili a

imprese, studi professionali, ecc.

- L'estensione della disciplina delle misure patrimoniali antimafia al fenomeno della corruzione, che rappresenta anch'essa una forma di criminalità organizzata (tanto che alcune metodologie operative sono passate direttamente dai "comitati di affari" composti da politici e imprenditori agli "accordi del tavolino" gestiti da "Cosa Nostra"), ed ha oggi una enorme rilevanza economica (il costo della corruzione è pari a 60 miliardi all'anno secondo la Corte dei Conti)

- la riforma della disciplina della tutela dei terzi contenuta nel Codice antimafia, in cui è stato previsto un procedimento di "formazione dello stato passivo" che sovrappone alla logica del processo di prevenzione, volta all'affermazione della legalità mediante il riutilizzo sociale dei beni confiscati, la diversa logica del fallimento, finalizzata esclusivamente alla tutela dei creditori; infatti la introduzione di una verifica dei crediti con carattere contenzioso, seguita dalla liquidazione dei beni per pagare i creditori, risulta incompatibile con la prosecuzione dell'attività imprenditoriale, specialmente nella delicatissima e difficile fase che segue al sequestro di prevenzione; si tratta di una disciplina che rischia di determinare un completo "svuotamento" dei patrimoni in sequestro, con la chiusura delle aziende e pesanti riflessi sul piano occupazionale, danneggiando in modo irrimediabile gli interessi dell'erario e rendendo impossibile, nei fatti, la realizzazione dell'obiettivo della destinazione a fini sociali dei beni confiscati.

- La previsione del reato di autoriciclaggio, che consentirà di concentrare le indagini penali sul reinvestimento dei denari illeciti compiuto dagli stessi imprenditori legati alle organizzazioni criminali (il c.d. riciclaggio primario).

- L'estensione del reato di "scambio elettorale politico-mafioso", per punire chi ottiene la promessa di voti da parte di organizzazioni di tipo mafioso in cambio di "favori" di vario genere, anche diversi dal denaro; infatti l'art. 416-ter del codice penale è una norma incriminatrice che è stata utilizzata pochissimo perché limita irragionevolmente alla sola ipotesi dell'erogazione di denaro la controprestazione che chi ottiene la promessa di voti da parte della mafia deve effettuare a vantaggio di quest'ultima per essere punibile: tenuto conto del fatto notorio che solitamente il politico colluso ricambia le organizzazioni mafiose con la concessione di favori diversi dal danaro (ad esempio, appalti, posti di lavoro, ecc.), risulta indispensabile estendere l'oggetto della controprestazione ad ogni "altra utilità"; è questa la strada obbligata per fare "terra bruciata" attorno alle mafie e passare dallo scambio di favori alla cultura dei diritti.

La strategia antimafia del futuro passa anche attraverso il recupero di una funzione di protagonista dell'Italia nella lotta alla criminalità organizzata a livello internazionale, secondo la grande intuizione di Giovanni Falcone. Il nostro Paese ha tutti i titoli per svolgere, in questo campo, un ruolo di leadership nell'ambito dell'Unione Europea, promuovendo le seguenti innovazioni:

- l'istituzione della Procura Europea contro le mafie e la corruzione (un futuro sviluppo istituzionale che è contemplato dall'art. 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) una direttiva europea per incriminare il reato di associazione mafiosa e il "voto di scambio" (secondo l'invito rivolto dal Parlamento europeo alla Commissione con la risoluzione sulla cri-

minalità organizzata nell'Unione Europea, adottata il 25 ottobre 2011, che richiede di predisporre una proposta di direttiva sulla punibilità del reato associativo di stampo mafioso, concentrando il baricentro di disvalore del reato sulla forza di intimidazione e sulla capacità di incidere sul sistema economico, amministrativo, elettorale e dei servizi pubblici).

- Una direttiva sulla protezione dei testimoni e delle vittime di mafia, accompagnata dalla istituzione di un fondo europeo antimafia e antirackett, come richiesto nella risoluzione del 25 ottobre 2011 del Parlamento europeo.

- Un modello europeo di confisca – e destinazione a fini sociali - dei patrimoni della criminalità organizzata e dei proventi della corruzione, attraverso la modifica dei numerosi punti critici della proposta di direttiva relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato, presentata il 12 marzo 2012 dalla Commissione Europea, che rischia di impedire la circolazione all'estero delle forme moderne di confisca, di rendere insuperabile lo "schermo" costruito attraverso intestazioni fittizie di beni, e di favorire un'ottica liquidatoria, incompatibile con la destinazione sociale dei beni confiscati. In una prospettiva di revisione della proposta di direttiva, appare necessario recepire il modello italiano della restituzione alle collettività territoriali le quali sopportano il costo più alto dell'emergenza mafiosa - delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali; l'importanza di questo modello è stata esplicitamente riconosciuta dalla risoluzione del 25 ottobre 2011 del Parlamento europeo, che ha programmato di una legislazione europea sul riutilizzo dei proventi di reato a scopi sociali.

EMERGENZA CARCERE

Il Governo Berlusconi con i Ministri Alfano e Nitto Palma hanno dato prova di una gestione del problema carcere assolutamente inadeguata. Per far fronte alla grave situazione di sovraffollamento delle carceri aveva attribuito temporaneamente (fino al 31 dicembre 2010 poi prorogati fino al 31.12.2011) al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria poteri straordinari commissariali per il rapido compimento degli investimenti necessari alla realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie o l'aumento della capienza di quelle esistenti.

Per realizzare questo progetto dovevano essere utilizzati 500 milioni di euro già stanziati dalla Finanziaria 2010 (utilizzando in modo improprio il fondo Cassa delle Ammende i cui stanziamenti sono finalizzati all'avvio di progetti per il recupero ed il reinserimento dei detenuti) e altri 100 milioni di euro provenienti dal bilancio della Giustizia.

La gestione è stata del tutto insoddisfacente, tanto che il Ministro della Giustizia Paola Severino nel prorogare di un ulteriore anno (cioè fino al 31 dicembre 2012) la gestione commissariale l'ha attribuita - dal 1° gennaio 2012 - ad un nuovo commissario straordinario (il prefetto Angelo Sinesio).

Ad oggi siamo però ancora alla fase di avvio.

Il problema del sovraffollamento carcerario non si risolve soltanto costruendo nuove carceri, sebbene sia importante ripensare anche dal punto strutturale il modello unico di istituto penitenziario attuale. Bisogna intervenire per garantire effettivamente il lavoro nelle carceri, diffondere modelli organizzativi e prassi virtuose su tutto il territorio nazionale, attuare piante organiche numericamente e professionalmente adeguate sia con riferimento al personale della polizia penitenziaria che a quello civile (educatori, psicologi e servizi sociali relativi all'esecuzione penale esterna - UEPE).

Il Governo Monti ha in parte cercato di affrontare il problema, con il costruttivo apporto del PD approvando la legge 9/2012, che ha introdotto una serie di misure volte a mitigare la tensione carceraria determinata dalla condizione di sovraffollamento.

In particolare ha affrontato il problema delle c.d. "porte girevoli" (casi di detenuti condotti nelle case circondariali per periodi brevissimi: nel 2010 ben 21.093 persone trattenute per un massimo di 3 giorni), e ha previsto che costituisca l'eccezione la detenzione in carcere dell'arrestato in flagranza di reato (per illeciti di competenza del giudice monocratico) in attesa dell'udienza di convalida dell'arresto e del rito direttissimo, e ha disciplinato l'estensione da 12

a 18 mesi della soglia di pena detentiva, anche residua, per l'accesso alla detenzione domiciliare prevista dalla legge n. 199 del 2010.

Non è diventata legge, per colpa degli ostacoli frapposti da PDL e Lega Nord, la proposta che prevedeva la detenzione domiciliare come pena principale alternativa alla reclusione per i reati di non particolare allarme sociale e la sospensione del processo per la messa alla prova dell'imputato. Due nuovi istituti che il PD ha contribuito a costruire nella piena convinzione che rappresentino un punto importante del percorso di riforma.

Secondo i dati del Ministero della Giustizia, al 31 ottobre 2012 erano presenti nei 206 istituti carcerari italiani 66.685 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 46.795 unità.

E' accertato che il condannato che espia la pena in carcere recidiva nel 68% dei casi, chi ha usufruito di misure alternative alla detenzione ha un tasso di recidiva del 19%, che si riduce dell'1% tra coloro che sono stati inseriti nel circuito produttivo.

Il 40 % della popolazione carceraria è costituita da indagati in attesa di sentenza definitiva (quindi in custodia cautelare); 21.615 detenuti (circa il 40 % della popolazione carceraria) è ristretta per reati in materia di stupefacenti.

Il sensibile decremento delle presenze stabili in carcere comporterebbe un cospicuo risparmio di spesa di circa 115 euro al giorno per ogni detenuto, liberando ingenti risorse che se investite adeguatamente per sopperire carenze di personale e strutture nonché per favorire attività trattamentali, potrebbero innescare un circuito virtuoso di potenzialità assai proficue.

Le proposte del PD

NEI PRIMI 100 GIORNI DELLA NUOVA LEGISLATURA

Contro il sovraffollamento:

- modifica del codice penale laddove prevede inasprimenti di pena soggettivi per i condannati recidivi e ingiustificate preclusioni alla concessione delle misure alternative per i cosiddetti recidivi reiterati, introdotte nell'ordinamento penitenziario con la legge ex-Cirielli;
- introduzione anche in Italia del reato di tortura;
- abrogazione del reato di ingresso e di soggiorno illegale nel territorio dello Stato;
- interventi urgenti, sulla base delle proposte più significative e di più immediato impatto sul sovraffollamento carcerario, elaborate dalla commissione mista del Consiglio superiore della magistratura, dei Magistrati di sorveglianza e del Ministero della giustizia, in materia di ammissione alle misure alternative alla detenzione e di sospensione dell'esecuzione carceraria quando sia applicabile una misura alternativa alla detenzione;
- ampliamento e potenziamento delle misure alternative; introduzione della sospensione del procedimento penale con la messa alla prova dell'imputato; stabilizzazione della detenzione domiciliare; semplificazione dei procedimenti dei Tribunali di sorveglianza e delega di alcune attribuzioni alle direzioni penitenziarie o di esecuzione penale esterna;
- modifiche al testo unico sulle tossicodipendenze volte a favorire l'affidamento terapeutico dei tossicodipendenti autori di reato di minore entità e, in sede di procedimento penale, di

misure cautelari a basso impatto segregativo;

- ampliamento dello strumento dell'espulsione del condannato straniero a titolo di sanzione alternativa alla detenzione, portandolo a tre anni di pena, anche residua e riducendo le ipotesi delittuose ostative all'espulsione medesima.

Per il personale penitenziario:

- revisione dei limiti alle assunzioni per il personale di Polizia penitenziaria e programma straordinario di assunzioni e di riqualificazione delle professionalità del trattamento penitenziario, di servizio sociale e di assistenza e di cura alle persona detenuta o in misura alternativa alla detenzione;

- approvazione del contratto di lavoro e dell'ordinamento professionale della dirigenza penitenziaria;

NEL PRIMO ANNO DELLA NUOVA LEGISLATURA

- Modifica delle norme sulla custodia cautelare, eliminando le ipotesi normative che dispongono la custodia carceraria obbligatoria per titolo di reato, fatta eccezione per i reati di mafia e di terrorismo, in conformità ai ripetuti pronunciamenti della Corte costituzionale e prevedendo stringenti criteri di chiara indispensabilità e di adeguata motivazione dei provvedimenti restrittivi, nonché di limitazione temporale in rapporto al principio di massima speditezza delle indagini o del giudizio penale; estendere, contestualmente, le tipologie e la durata delle misure cautelari coercitive o interdittive;

- introduzione nel Piano sanitario nazionale dei principi e delle linee-guida volte a garantire i servizi essenziali tutela della salute e le prestazioni di assistenza e cura dei delle persone detenute, la prevenzione del rischio derivante dai traumi e dalla sofferenza psico-fisica da incarcerazione che incidono sull'elevata incidenza di suicidi e di altri comportamenti auto-lesivi; potenziamento dei servizi sanitari territoriali per la presa in carico delle persone in misura di sicurezza per malattia psichiatrica, attraverso programmi individualizzati di cura, riabilitazione e reinserimento sociale;

- previsione, nei giudizi immediati, di presidi dei Servizi per le tossicodipendenze presso gli uffici del G.i.p., ai fini della possibile sospensione del procedimento e l'avvio a programmi terapeutici individualizzati, evitando dannosi passaggi in carcere; estensione per la Magistratura di sorveglianza dei protocolli e dei supporti professionali per le procedure di diagnosi, di certificazione e predisposizione dei programmi terapeutici per condannati tossicodipendenti, da ammettere a misura alternativa;

- allestimento di un programma per il lavoro attraverso la riorganizzazione degli interventi dell'amministrazione, degli enti locali, delle imprese, del volontariato e del terzo settore; potenziamento degli investimenti e del sistema degli incentivi e degli sgravi fiscali e contributivi per i lavoratori detenuti;

- attuazione del principio dell'esecuzione della pena sul territorio di appartenenza del condannato; revisione dei livelli di sicurezza, dei modelli di vigilanza e dei regimi in cui si attui trattamento penitenziario intensificato, in concomitanza con l'ampliamento della capienza degli istituti;

- riorganizzazione e ammodernamento dei servizi operativi del Corpo di polizia penitenziaria e delle metodologie del trattamento penitenziario; incentivazione alla formazione professionale ed investimenti nelle tecnologie di supporto ed informatica di servizio negli istituti e negli uffici dell'esecuzione penale esterna;

- legge per l'istituzione del Garante nazionale dei diritti dei detenuti quale figura di coordinamento con i garanti regionali e comunali e di raccordo con la magistratura di sorveglianza, per le situazioni che pregiudichino l'esercizio dei diritti dei detenuti e le condizioni del trattamento penitenziario, che non possano essere risolte in sede giurisdizionale.

NELLA PRIMA META' DELLA LEGISLATURA

- Con la riforma del codice penale, riduzione dell'area dell'illecito penale laddove riferito a comportamenti di danno sociale ed ampliamento e differenziazione delle forme sanzionatorie, attraverso un sistema di pene interdittive, ma non privative delle libertà personali, irrogabili dal giudice di cognizione;

- misure legislative ed interventi sociali e strutturali perché nessun bambino debba conoscere il carcere con la propria mamma.

ENTRO LA FINE DELLA LEGISLATURA

- Messa in campo di una strategia per il diritto allo studio, per la formazione professionale, per l'inserimento lavorativo, per l'assistenza socio-familiare, per la cura e la riabilitazione dalle tossicodipendenze e dalla sofferenza psichiatrica delle persone in esecuzione penale, da definire attraverso una Conferenza nazionale, che coordini gli interventi dello Stato, del Servizio sanitario nazionale, delle Regioni e degli enti locali, dell'imprenditoria, del volontariato e del terzo settore.

LA RIFORMA DELLA PROFESSIONE DI AVVOCATO

La professione forense sta attraversando un periodo complesso e aveva sicuramente bisogno di essere ammodernata attraverso un'azione organica e di sistema, che salvaguardasse diritti e garanzia di autonomia agli avvocati italiani. Per questo abbiamo dato il nostro assenso alla legge di riforma approvata dal Parlamento il 21 dicembre 2012.

I punti principali della riforma possiamo così sintetizzarli:

L'accesso, l'esame ed il tirocinio. L'attuale testo ha recepito le norme generali in materia di tirocinio, che ora sarà possibile, previ i necessari accordi con il sistema universitario, per sei mesi presso le università nell'ultimo anno del corso di laurea magistrale in giurisprudenza e che avrà come in tutte le altre professioni ordinistiche durata di diciotto mesi. E' stato introdotto il principio, anch'esso recepito dall'ordinamento generale sulle professioni ordinistiche, del giusto compenso mediante indennità al tirocinante che svolga anche funzioni di collaborazione all'interno dello studio. Dovrà essere superato in sede attuativa l'attuale sistema dei crediti formativi, rivelatosi nel tempo una mera mercificazione dei titoli di aggiornamento e formazione. Quanto all'accesso mediante esame, il testo propone un esame tradizionale con il ritorno all'uso di codici non commentati come tutte le altre professioni legali (magistratura e notariato) e come praticamente in tutti i concorsi pubblici. Finisce la incostituzionale navetta dei compiti corretti da commissioni diverse da quelle dell'esame orale ed aumentano le materie.

L'esclusiva e l'esercizio continuativo della professione. Si è adottato il principio della esclusività nell'esercizio della professione forense, non solo in nome delle esigenze contingenti derivanti dal pleorico numero degli iscritti agli albi, ma anche come conseguenza del principio che l'avvocato ha nell'autonomia e nell'indipendenza anche organizzativa una delle caratteristiche tipiche. Inoltre, rivendichiamo con forza come un successo del PD l'aver ottenuto l'eliminazione del criterio del reddito come elemento valutativo per la continuità dell'esercizio professionale. Ora vi è un espresso divieto di utilizzare il reddito come criterio selettivo, e l'unico obbligo è la congiunta iscrizione alla Cassa Forense, che riteniamo misura necessaria anche a tutela delle giovani generazioni.

Società. Attraverso una delega da esercitare dal Governo in tempi brevi (sei mesi), la legge ha sancito la legittimità delle società di capitali forensi, cioè di società che hanno per scopo l'esercizio dell'attività forense tipica, mantenendo il principio dell'esclusività nella partecipazione di soci professionisti avvocati. Espressamente la norma non ha regolato le società interprofessionali, per le quali del resto il governo ha già una delega a tutt'oggi non esercitata. Sono state introdotte per nostra specifica richiesta le società cooperative, che riteniamo possano essere un valido strumento di collaborazione per gli avvocati.

Specializzazioni. E' stato adottato, proprio per valorizzare la figura dell'avvocato specialista e diminuire i rischi di autoreferenzialità, tenuto conto del proliferare di iniziative e corsi non sempre di adeguato livello e spesso di notevole costo, un sistema duale basato su un accesso più rapido, destinati ai giovani e basato eminentemente su una formazione culturale e professionale e quello destinato ai professionisti già esperti, certificati specialisti soprattutto in forza di una documentata attività nel settore.

Governance e disciplina. Rivendichiamo con forza come positivo e significativo risultato già ottenuto dal PD che tutti gli organi forensi, dai consigli degli ordini al CNF, siano da ora in poi rispettosi del principio della rappresentanza necessaria di genere, con l'obbligo normativo di adozione di misure regolamentari idonee allo scopo.

Compensi e parametri. Nella Legge di riforma si riconosce e si introduce il principio della libertà della pattuizione del compenso professionale e della sua misura e forma discrezionale, limitandosi ad inibire come molti altri ordinamenti europei il patto di quota lite inteso non come legittima determinazione a percentuale sul valore, ma come pattuizione che incida direttamente sull'oggetto della controversia disponendone in tutto o in parte a favore dell'avvocato. D'altro canto la norma consente di utilizzare più ampiamente il sistema dei parametri, che esce tuttavia confermato nell'impianto generale dal testo, residualmente e sempre senza carattere di obbligatorietà e vincolatività.

Ora l'impegno che ci attende sarà lavorare affinché vengano presentati i Regolamenti attuativi e i decreti legislativi da parte del nuovo Ministro della Giustizia (entro i prossimi 2 anni), e che disciplineranno, tra l'altro:

- Le regole per la pubblicazione e la trasparenza del codice deontologico
- L'individuazione delle professioni ammesse alle associazioni multidisciplinari

Le modalità per il conseguimento del titolo di specialista, all'esito di percorsi formativi o di comprovata esperienza professionale

- La fissazione dei nuovi parametri di riferimento per la determinazione del compenso
- Le modalità di elezioni dei Consiglieri dell'Ordine
- Le modalità di svolgimento del tirocinio/controllo/interruzione/validità nei Paesi dell'Unione Europea

● L'istituzione, i contenuti formativi e le condizioni di frequenza dei corsi di formazione per l'accesso alla professione

- Il praticantato presso gli uffici giudiziari

Altrettanto importante sarà monitorare l'attività e le decisioni del Consiglio Nazionale Forense che dovrà disciplinare con propri atti, tra l'altro:

- La materia della formazione continua
- L'istituzione ed il funzionamento della Scuola Superiore dell'Avvocatura
- L'istituzione di un Osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione
- L'istituzione dell'elenco delle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative
- Le regole per l'elezione ai Consigli distrettuali di disciplina
- Il procedimento disciplinare davanti ai Consigli distrettuali di disciplina
- Il Codice deontologico (entro un anno dall'entrata in vigore della legge)
- Le modalità di accesso allo Sportello del cittadino



L'ITALIA E LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA EUROPEA

Dei numerosi provvedimenti varati dall'Unione Europea concernenti la cooperazione giudiziaria europea, l'Italia ha sin qui dato attuazione a pochissimi. Fra di essi si ricordano in particolare:

- la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo;
- la decisione quadro sul reciproco riconoscimento delle sentenze definitive di condanna privative della libertà personale (decisione quadro 2008/909 del 27 novembre 2008).

Il Parlamento ha in questi anni conferito diverse deleghe al Governo per l'attuazione di tali provvedimenti, che sono tuttavia sempre scadute senza che fosse adottato alcun provvedimento.

L'Italia brilla così per essere uno dei paesi meno diligenti nell'attuazione delle decisioni quadro finalizzate ad assicurare una più efficace cooperazione giudiziaria (mentre è migliore il bilancio dell'attuazione delle misure dell'Unione in tema di armonizzazione del diritto penale sostanziale).

Fra l'altro, la legge di attuazione della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo (una delle misure di cooperazione giudiziaria più importanti) spicca nel panorama europeo per essere una delle leggi più intricate e confuse, che solo una prassi giurisprudenziale attenta è riuscita a correggere nelle più evidenti storture.

Si rende così urgente e necessaria un'azione legislativa che sappia riportare l'Italia in linea con gli altri Paesi europei, permettendole di essere un partner affidabile nella cooperazione giudiziaria in materia penale, tanto sul versante attivo quanto su quello passivo.

Essenziale è a tal fine provvedere all'attuazione dei numerosi provvedimenti varati dall'Unione in questi anni (con il consenso del Governo Italiano), a partire dalla Convenzione Europea di Bruxelles del 2000 sulla mutua assistenza giudiziaria (e dal suo protocollo aggiuntivo del 2001). Fra le previsioni della Convenzione che più urgentemente esigono attuazione vi è quella relativa alla possibilità di costituire squadre investigative comuni con autorità di altri Stati membri (e con la partecipazione degli organismi europei come Europol, Eurojust e di Stati terzi). L'obbligo di consentire la possibilità di attivazione di squadre investigative comuni è peraltro contenuto anche in un'una autonoma decisione quadro, il cui termine di attuazione è scaduto il 31 dicembre 2012. Nella legislatura appena conclusa il Parlamento ha discusso un testo concernente la possibilità di costituire squadre investigative comuni, ma il provvedimento non è riuscito a raggiungere l'approvazione finale.

Sempre parlando di atti normativi europei che attendono di essere attuati in Italia, si ricordano le tre decisioni quadro in materia di sequestro e confisca:

- decisione quadro 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006 sul mutuo riconoscimento delle decisioni di confisca;

-
- decisione quadro 2005/212/GAI del 24 febbraio 2005 in materia di armonizzazione delle norme sulla confisca dei proventi di reato;
 - decisione quadro 2003/577/GAI del 22 luglio 2003 sul mutuo riconoscimento dei provvedimenti di blocco e sequestro dei beni.

Si tratta di misure essenziali nel quadro di una lotta alla criminalità che si va sempre di più concentrando sui capitali illeciti, vero “tallone d’Achille” della criminalità organizzata.

In tempi di crisi sarebbe auspicabile che venisse attuata anche la decisione quadro 2005/214/GAI sul mutuo riconoscimento delle sanzioni pecuniarie, che potrebbe consentire allo Stato Italiano di reperire qualche piccola risorsa aggiuntiva.

Opportuno sarebbe poi prevedere anche l’attuazione della decisione quadro 2006/960 (anche nota come “iniziativa svedese”), concernente lo scambio reciproco di informazioni e di intelligence fra Stati membri in attuazione di un principio di reciproca disponibilità e di equivalente accesso.

Sempre nella medesima direzione di poter rafforzare il coordinamento investigativo, si rende essenziale provvedere all’attuazione della decisione del 2009 che ha rafforzato i poteri di Eurojust. Eurojust è l’organo principale dell’Unione in tema di cooperazione giudiziaria ed il suo consolidamento dei poteri dei membri nazionali (previsto nella decisione del 2009) dovrebbe permettere un significativo avanzamento nella lotta comune degli Stati europei contro le forme di criminalità transnazionale.

Nell’ottica di favorire la rieducazione dei condannati, l’Italia ha già attuato la decisione quadro concernente il mutuo riconoscimento delle condanne penali a pena provativa della libertà personale. Sarebbe tuttavia auspicabile anche l’attuazione della decisione quadro 2008/947/GAI in materia di reciproco riconoscimento delle decisioni di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive.

L’Italia non ha mai attuato la decisione quadro sulle vittime del 2001 (2001/220/GAI). A fronte di ciò, la condizione delle vittime di reato, nel processo e fuori dal processo, è ancora per troppi versi deficitaria. Mentre a livello europeo si sta già discutendo di una nuova direttiva sulla vittima, sarebbe quantomeno auspicabile un intervento legislativo sul punto in tempi brevi. E’ stata poi varata recentemente anche una direttiva sull’ordine di protezione europeo che permetterebbe di rafforzare la tutela transfrontaliera della vittima.

Altro punto essenziale è quello di rivedere anche la decisione sul mandato d’arresto europeo, per semplificarla dalle inutili complicazioni procedurali, e per aggiornarla alla decisione quadro concernente le decisioni emesse in contumacia.

Un codice della cooperazione giudiziaria

Il ritardo dell’Italia nell’attuare le numerose misure europee in tema di cooperazione giudiziaria può tuttavia costituire anche un’opportunità. Si può infatti immaginare che l’attuazione delle misure europee avvenga contestualmente, all’interno di un unico corpus normativo, così da offrire sistematicità ad una materia che è allo stato dispersa in provvedimenti normativi isolati. L’esigenza di una rifondazione organica della materia si rende ancor più evidente ove si pensi che le norme del codice di procedura penale in materia di cooperazione giudiziaria costituiscono ormai norme per lo più simboliche, destinate ad applicarsi solo a quel limitatissimo numero di ipotesi di cooperazione giudiziaria con stati esteri in cui non vi siano provvedimenti normativi ad hoc.