

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4354

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori COSSIGA, MARINI, PERA, NOVI,
BALDINI, CONTESTABILE, SCOPELLITI, GUBERT, MILIO,
JACCHIA, MELUZZI, MELONI, CENTARO e GRECO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 NOVEMBRE 1999

Istituzione di una Commissione parlamentare d’inchiesta sullo
stato dell’amministrazione della giustizia in Italia

ONOREVOLI SENATORI. - La situazione della giustizia in Italia si va aggravando sempre di più sia per la violazione dei principi del giusto processo, che hanno rilievo universale, sia per la debolezza dello Stato di fronte al dilagare del crimine organizzato.

L'Italia ha il primato dei casi di violazione delle regole del giusto processo in Europa, con 7.208 casi denunciati nel 1997, rispetto ai 5.847 denunciati nel 1996. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, occupandosi dei casi di inadempienza, ha affermato che l'82 per cento riguardano l'Italia, l'8 per cento la Francia, l'1 per cento il Belgio e l'1 per cento il Regno Unito. Il corso dei processi civili dura mediamente dai 10 ai 15 anni, le carceri sono affollate, il ricorso alla custodia cautelare è frequente, il 95 per cento dei reati restano impuniti.

Molti dei principi del giusto processo sono inattuati.

Il cattivo funzionamento della giustizia è il nodo principale di ogni crisi politico-costituzionale ed è causa precipua della decadenza delle democrazie.

L'Italia vive da molti anni una grave crisi del sistema giudiziario ed in particolare del concetto stesso di stato di diritto e di giusto processo.

Il nostro Paese è stato più volte oggetto di censure e sanzioni da parte di organizzazioni internazionali, a causa del cattivo funzionamento del nostro «sistema giustizia».

Secondo la Federazione internazionale dei diritti dell'uomo, infatti, l'Italia è, tra le grandi democrazie industriali, il Paese dove si registrano con maggiore frequenza e maggiore gravità le violazioni dei diritti del cittadino e della difesa, a causa soprattutto della enorme durata dei processi civili, pe-

nali ed amministrativi, del costo insostenibile della giustizia per i non abbienti, della dilatazione della carcerazione preventiva e di un sistema sanzionatorio inadeguato ai nuovi valori. Il nostro Paese è stato chiamato in causa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per centinaia di volte, e nella maggior parte dei casi ha rinunciato a difendersi, accettando di pagare l'indennizzo richiesto. Le cause per lo più erano state intentate per ingiustificata o prolungata carcerazione preventiva e per la lentezza dei processi.

Tale crisi non è di ieri. E affonda, forse, le sue radici nella preistoria della Repubblica. Ma ha assunto carattere parossistico con le «emergenze» che hanno costellato la storia repubblicana. Ogni «emergenza» - da quella terroristica a quella mafiosa - ha messo a dura prova il nostro sistema, al punto che il sistema politico stesso s'è trovato spesso a dover scegliere, in drammatici «*aut-aut*», tra sicurezza e diritti civili, tra lotta al crimine e garanzie. In nessun Paese civile queste esigenze dovrebbero contrastare tra loro. Ma in Italia contrastano. E la ragione è nella anomalia del nostro sistema giudiziario.

Il nostro Paese sta vivendo una difficile fase di transizione politico-costituzionale. In questa fase sta venendo alla luce il problema fondamentale della nostra storia politica, e cioè il rapporto del cittadino con il sistema politico e con lo Stato. Senza un rapporto stretto, senza un reciproco profondo riconoscimento tra il cittadino, il sistema politico e lo Stato, nessuna transizione è possibile. Ma non si può ignorare la realtà di un rapido allontanamento di gran parte dell'opinione pubblica dai temi politici e una progressiva sfiducia nella forza della politica e nella

sua capacità di risolvere i problemi della Nazione.

Tale atteggiamento di sfiducia trova alimento anche nel cattivo e spesso distorto funzionamento della giustizia. Quando manca la certezza del diritto, quando sorge il dubbio che la giustizia venga esercitata a fini di lotta politica o di temerario e improprio giudizio storico, il cittadino perde fiducia nel sistema politico e nello Stato, e cerca altri interlocutori per la difesa dei beni primari della sicurezza e della libertà.

Occorre comprendere quali sono le cause di questa situazione.

La transizione politico-costituzionale può e deve essere l'occasione per la costruzione in Italia di uno Stato di diritto, che garantisca insieme libertà e sicurezza al cittadino, e dia forza e autorevolezza alla Nazione.

Con il presente disegno di legge si propone di istituire una Commissione d'inchiesta sullo stato della giustizia, al fine di individuare proposte normative e misure di vario tipo - dalle leggi costituzionali alle disposizioni di ordine organizzativo - atte a rendere la nostra giustizia degna di un Paese civile.

Il problema del cattivo e spesso anomalo e distorto funzionamento della giustizia va visto sotto una duplice prospettiva.

Vi è innanzitutto la prospettiva fondamentale dei diritti dell'uomo. Se consideriamo l'andamento della giustizia italiana secondo i principi della Dichiarazione universale del 1948, e secondo le convenzioni internazionali a essa ispirate e secondo i canoni adottati dagli organismi internazionali su di essa fondate, dobbiamo emettere un giudizio durissimo nei confronti del nostro Paese. Nulla lede maggiormente il diritto alla giustizia della lentezza dei processi. Ma accanto alla lentezza, che è imputabile spesso a un'inefficienza professionale di fondo e ad un'inadeguatezza strutturale e

logistica, vi sono sistematiche violazioni del diritto alla difesa, del principio della presunzione di innocenza e della terzietà del giudice. Il cittadino si sente esposto a ogni abuso, e non ha sufficienti ragioni per poter contare su una giustizia imparziale.

Vi è poi la prospettiva «politica», in senso lato, e cioè riguardante la strutturazione interna dell'ordine giudiziario e la sua collocazione nell'ambito degli equilibri costituzionali. Dentro questa prospettiva, si deve constatare la crescente frequenza, negli ultimi anni, di conflitti interni all'ordine giudiziario, e di conflitti tra l'ordine giudiziario, nel suo insieme, e la classe politica. Per quanto riguarda i conflitti interni all'ordine giudiziario, si è andati negli ultimi anni ben oltre la dialettica politica interna, articolata dentro le strutture correntizie del CSM e dell'ANM. In alcuni casi s'è arrivati a vere e proprie «guerre tra procure», con pubblici attacchi dei componenti dei rispettivi uffici. Per quanto riguarda i conflitti tra l'ordine giudiziario e la classe politica, bisogna registrare, negli ultimi anni, il moltiplicarsi di interventi pubblici da parte di magistrati su questioni di stretta pertinenza del Legislativo o dell'Esecutivo. Né si possono passare sotto silenzio le prassi delle «manette» in pubblico e degli «avvisi di garanzia» annunciati a mezzo stampa - prassi che hanno prodotto sensibili effetti sul sistema politico e sull'opinione pubblica.

La Commissione che qui si propone di istituire non potrà entrare in alcun modo nel merito di responsabilità specifiche concernenti l'esercizio della funzione giudiziaria. Non si tratta, infatti, di fare il processo a nessun magistrato, né tanto meno alla Magistratura nel suo complesso, ma di comprendere le ragioni del cattivo, distorto e improprio funzionamento della giustizia, e di individuare le opportune misure di cui il Legislatore può farsi carico al riguardo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta sullo stato dell'amministrazione della giustizia in Italia, con particolare riguardo al funzionamento dell'ordine giudiziario, al fine di proporre al Parlamento l'adozione di leggi, anche costituzionali e di revisione costituzionale, in materia di ordinamento giudiziario, nonché l'adozione di misure organizzative e strumentali relative al funzionamento dell'organizzazione della giustizia e dei suoi organi di autogoverno.

Art. 2.

1. La Commissione esamina lo stato dell'amministrazione della giustizia, con particolare riguardo ai tempi dei procedimenti, alle modalità di funzionamento degli uffici giudiziari ed alla loro complessiva efficienza nell'interpretazione della legge; tale esame è finalizzato a valutare il rispetto o meno dei principi costituzionali e delle convenzioni europee e internazionali, specie in ordine ai principi dello stato di diritto, del giusto processo, della trasparenza e pubblicità, della presunzione di innocenza, dell'osservanza dei diritti della difesa e del ragionevole e controllabile uso dei cosiddetti «collaboratori di giustizia», soprattutto per quanto riguarda l'attività dei pubblici ministeri.

2. Ai fini di cui al comma 1, la Commissione valuta l'attività degli organi giudiziari, del Consiglio superiore della magistratura, del Ministero della giustizia e della Polizia giudiziaria.

3. La Commissione può valutare l'attività dell'ordine giudiziario ai fini di proporre al

Parlamento misure legislative e amministrative, quando ritenga che esse siano necessarie per assicurare l'applicazione dei principi fondamentali dello Stato di diritto e del giusto processo, sia in procedimenti penali sia civili.

4. Alla Commissione è fatto assoluto divieto di pronunciare giudizi sull'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulle attività di amministrazione da parte dei singoli magistrati. Peraltro, qualora nel corso dell'inchiesta la Commissione venga a conoscenza di fatti che possono costituire reato o illecito disciplinare, ai sensi della legislazione vigente, deve, nel primo caso, riferire all'Autorità giudiziaria competente, e nel secondo può riferire, in relazione alla fattispecie, al Ministro della giustizia o al Consiglio superiore della magistratura, per le loro conseguenti decisioni.

5. Alla Commissione non può essere opposto né il segreto istruttorio, né quello d'ufficio.

Art. 3.

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'Autorità giudiziaria.

2. La Commissione deve ultimare i suoi lavori entro dodici mesi dal suo insediamento.

Art. 4.

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in Gruppo in almeno un ramo del Parlamento.

2. Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo tra i Presidenti

delle due Assemblee, al di fuori dei predetti componenti delle Commissioni, tra i membri dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

3. La Commissione elegge al suo interno due Vice Presidenti e due Segretari.

Art. 5.

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica del regolamento.

2. Quando lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

Art. 6.

1. La Commissione può valersi dell'opera di agenti e ufficiali di Pubblica sicurezza e di Polizia giudiziaria e delle collaborazioni che ritenga necessarie.

Art. 7.

1. I componenti la Commissione, i funzionari, il personale addetto alla Commissione, nonché ogni altra persona che collabori con la Commissione o compia o concorra a compiere atti di inchiesta oppure ne venga a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 8.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio della Camera dei deputati.

2. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di funzionari e impiegati, locali e strumenti operativi, messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

Art. 9.

1. Ferme le competenze dell'Autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione, si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Per i segreti d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti.

3. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

Art. 10.

1. La Commissione può richiedere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copia di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi ad indagini e inchieste parlamentari. Se l'autorità giudiziaria, per ragioni di natura istruttoria, ritiene di non potere derogare al segreto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, emette decreto motivato di rigetto. Quando tali ragioni vengano meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto.

2. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad al-

tre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.