



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori BUEMI, PANIZZA, BARANI, RAZZI, SCAVONE e VILLARI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 OTTOBRE 2013**

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

ONOREVOLI SENATORI. - 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. Con il presente disegno di legge si propone di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato della giustizia, al fine di individuare proposte normative e misure di vario tipo - dalle leggi costituzionali a disposizioni di ordine organizzativo - atte a rendere la nostra giustizia degna di un Paese civile. L'Italia è stata più volte oggetto di censure e di sanzioni da parte di organizzazioni internazionali, a causa del cattivo funzionamento della nostra giustizia. Secondo la Federazione internazionale dei diritti dell'uomo, del resto, 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 di una prevalenza degli aspetti burocratici e formali nell'amministrazione della giustizia.

Come già sostenuto dal disegno di legge n. 6588 della XIII legislatura (Rebuffa ed altri), 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: il cattivo funzionamento della giustizia è il nodo principale di ogni crisi politico-costituzionale.

Ecco perché, a lato dell'elencazione delle problematiche da indagare (articolo 2, comma 1), il metodo cui il disegno di legge si ispira è quello di indicare due casi esemplari di acclarato disservizio dell'ammini-

strazione della giustizia - su cui concentrare l'inchiesta, per cogliere le rigidità burocratiche che ne hanno cagionato il verificarsi e per prevenirne di nuovi in futuro.

Si tratta, nel campo della giustizia civile ed amministrativa, del mancato o tardivo (e sicuramente incompleto) adempimento delle prescrizioni della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di occupazione acquisitiva: valga a riprova il fatto che 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; nel contempo, però, «la reintroduzione dell'istituto dell'acquisizione sanante denota un'evidente difficoltà dell'Amministrazione nell'esercitare, in via ordinaria, lo strumento espropriativo».

Sebbene, come emerso, alcune novità siano positive, in quanto indirizzate a garantire una miglior tutela del privato, emerge, comunque, un dato di fondo: il 42-bis nasce per rendere legittima una situazione di fatto, disancorata dai principi regolatori dell'attività amministrativa (v. Luca Sticchi, *Dall'occupazione acquisitiva, al nuovo art. 42-bis d.p.r. 327/2001: verso una rentrée del favor rei publicae*, in *Giustamm.it*, 23 settembre 2013).

Quanto alla giustizia penale, si è scelto come caso esemplare la sovrapposizione e proliferazione di processi sulla cosiddetta trattativa Stato-mafia tra il 1992 ed il 1993; oltre ad essere indicativo del modo in cui si perviene a vere e proprie «guerre tra procure», nelle quali la nomofilachia delle sedi superiori è bellamente disattesa, è uno di quei casi in cui «ci vuol poco, come si vede, perché un filone investigativo

sia oggetto di caparbia ostinazione, nonostante le reiterate smentite degli organi giudicanti», spingendo a «chiedersi in quale altro Paese al Mondo lo Stato si spinga ad indagare su pezzi dello Stato, con indizi così evanescenti» (v. *Una storia italiana: la trattativa Stato-mafia*, in *www.lagoeilfilonline.it*, 26 ottobre 2013).

Il fatto è che ogni «emergenza» – da quella terroristica a quella mafiosa – ha messo a dura prova la nostra giustizia, al punto che il sistema politico si 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 nel malessere profondo della nostra giustizia.

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. 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 possono ignorare la realtà di un rapido allontanamento di gran parte dell'opinione pubblica e una progressiva sfiducia nella forza della politica e nella sua capacità di risolvere i problemi della Nazione. Tale atteggiamento di sfiducia trova alimento soprattutto nel cattivo funzionamento della giustizia. Quando manca la certezza del diritto, quando sorge il dubbio che la giustizia sia 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 libertà

e sicurezza al cittadino e dia forza e autorevolezza alla Nazione.

Il problema del cattivo 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, secondo le convenzioni internazionali ad essa ispirate e secondo i canoni adottati dagli organismi internazionali su di essa fondati, 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 ad un'inefficienza di fondo, 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 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 conflitti interni all'ordine giudiziario, si è andati negli ultimi anni ben oltre la dialettica politica interna, strutturatasi dentro le strutture correntizie del Consiglio superiore della magistratura e dell'Associazione nazionale dei magistrati. Né si possono, sull'altro fronte, 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; i conflitti tra componenti dell'ordine giudiziario e la classe politica, negli ultimi anni, passano per il moltiplicarsi di interventi pubblici da parte di magistrati

su questioni di stretta pertinenza del potere legislativo o del potere esecutivo.

La Commissione parlamentare di inchiesta, che 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 ai magistrati, ma di comprendere le ragioni del cattivo funzionamento della giustizia e di individuare le opportune misure di cui il legislatore può farsi carico al riguardo.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Istituzione della Commissione)*

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, sullo stato dell'amministrazione della giustizia in Italia, al fine di segnalare alle Camere l'opportunità di adottare apposite iniziative legislative, anche costituzionali e di revisione costituzionale, in materia di ordinamento giudiziario, nonché di adottare misure organizzative e strumentali relative al funzionamento dell'organizzazione della giustizia civile, penale ed amministrativa.

## Art. 2.

*(Compiti)*

1. La Commissione esamina lo stato dell'amministrazione della giustizia, con particolare riguardo:

*a)* ai tempi dei procedimenti giurisdizionali civili, penali, amministrativi, militari e contabili;

*b)* alle modalità di funzionamento degli uffici giudiziari responsabili dei procedimenti di cui alla lettera *a)*, compreso l'ufficio del pubblico ministero;

*c)* alla complessiva efficienza degli uffici di cui alla lettera *b)*, con particolare riferimento alla patologia costituita dalla sequenza di atto introduttivo emulativo, tattiche defatigatorie endoprocessuali e atto giurisdizionale conclusivo di tipo dismissivo in mero rito;

*d)* alla correttezza della interpretazione della legge nei procedimenti di cui alla let-

tera *a*) ed alle misure idonee a rafforzare il principio di nomofilachia;

*e*) alle cause e ragioni del gran numero di detenuti in attesa di giudizio ed al possibile abuso della custodia cautelare come mezzo per alterare il principio della parità delle armi tra le parti processuali, anche in riferimento al maggiore incentivo che determina all'applicazione della pena su richiesta delle parti ed in generale all'utilizzo degli strumenti deflattivi del processo ordinario che necessitano della richiesta dell'indagato;

*f*) all'esito dei processi penali in relazione alle contestazioni iniziali incrociando, nella patologia di cui alla lettera *c*), i dati derivanti dalla determinazione delle priorità nella formazione dei ruoli d'udienza (con particolare riguardo all'applicazione delle seguenti disposizioni: articolo 227 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, articolo 132-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale ed articolo 2-*ter* del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125) per comprendere in quanti casi la sostanziale elisione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, così conseguita, abbia contribuito a prevenire l'abuso dello strumento processuale;

*g*) all'uso dei chiamanti in correità in relazione alla lettera *f*) ed al rapporto tra gestione dei cosiddetti collaboratori di giustizia e riscontro della veridicità delle loro dichiarazioni nella sede dibattimentale;

*h*) all'uso dei mezzi d'informazione come mezzo di ricerca della prova ed al punto di equilibrio che va ricercato tra la violazione del segreto delle indagini preliminari e l'esigenza di scardinare situazioni di condizionamento omertoso ambientale proprio delle associazioni di tipo mafioso;

*i*) al conflitto di interessi tra il prendere parte all'istruttoria di un atto amministrativo,

come appartenenti ai gabinetti o agli uffici legislativi dei Ministeri emananti, e l'appartenenza ai collegi investiti di funzioni giurisdizionali sui medesimi atti amministrativi.

2. La Commissione ha, inoltre, il compito di formulare proposte al fine di contrastare fenomeni di violazione dei principi dello Stato di diritto, del giusto processo, della presunzione di innocenza, dell'osservanza dei diritti della difesa e di tutela delle vittime di illegalità, come riconosciuti dai principi costituzionali e dalle convenzioni europee e internazionali, con particolare riguardo alle seguenti ipotesi:

a) sovrapposizione e proliferazione di processi sulla cosiddetta trattativa Stato-mafia tra il 1992 ed il 1993, in ambito penale;

b) rispetto delle prescrizioni dettate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di occupazione acquisitiva, in ambito civile ed amministrativo.

3. La Commissione valuta, nel rispetto delle relative competenze, l'attività degli organi giudiziari, del Consiglio superiore della magistratura e degli organi di autogoverno delle altre magistrature, del Ministero della giustizia e della polizia giudiziaria.

4. La Commissione non può emettere giudizi sull'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulle attività di singoli magistrati. Peraltro, qualora nel corso dell'inchiesta venga a conoscenza di fatti che possono costituire reato o illecito disciplinare, a norma delle disposizioni vigenti, nel primo caso, riferisce all'autorità giudiziaria competente e, nel secondo, può riferire, in relazione alla fattispecie, al Ministro della giustizia o al Consiglio superiore della magistratura o al competente organo di autogoverno, per le conseguenti decisioni.

## Art. 3.

*(Composizione della Commissione)*

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, e in modo che sia assicurata, comunque, la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo costituito in almeno un ramo del Parlamento.

2. I Presidenti delle Camere assicurano che non facciano parte della Commissione deputati o senatori che a qualunque titolo abbiano preso parte alle vicende processuali rientranti negli ambiti contemplati dal comma 2 dell'articolo 2.

3. Il presidente della Commissione è nominato d'intesa dai Presidenti delle Camere ed è scelto al di fuori dei componenti della Commissione stessa. La Commissione elegge al suo interno due vicepresidenti e due segretari.

4. In caso di parità nelle votazioni della Commissione, prevale il voto del presidente.

## Art. 4.

*(Organizzazione interna)*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa nella seduta successiva a quella in cui si è proceduto alla costituzione dell'ufficio di presidenza.

## Art. 5.

*(Acquisizione di atti e documenti)*

1. La Commissione procede, nell'espletamento dei suoi compiti, con gli stessi poteri



e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

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

3. La Commissione può richiedere, anche in deroga al divieto previsto dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti o a inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti. L'autorità giudiziaria può opporre diniego motivato sulla base di inderogabili esigenze di segreto istruttorio.

4. La Commissione può opporre motivatamente all'autorità giudiziaria il vincolo del segreto funzionale che abbia apposto su atti e documenti.

5. La Commissione individua gli atti e i documenti che non devono essere divulgati, anche in relazione ad altre istruttorie o a inchieste in corso. Agli interventi svolti dai componenti della Commissione nella sua sede plenaria o nelle sue sedi ristrette, a qualsiasi espressione di voto da essi comunque formulata in tali sedi, ad ogni altro atto parlamentare funzionale ai compiti della Commissione, ad ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di componente della Commissione, espletata anche fuori del Parlamento, si applica l'articolo 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140, a condizione che non rientrino tra gli atti di cui al primo periodo del presente comma.

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

7. La Commissione può richiedere, anche mediante sopralluogo, copie di atti e documenti relativi a:

a) indagini e inchieste parlamentari condotte in Italia;

b) commissioni ministeriali o degli organi di autogoverno della magistratura, in

ordine a proposte di revisione delle norme processuali, codicistiche e di organizzazione degli uffici giudiziari.

8. La Commissione può avvalersi della collaborazione di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di qualsiasi pubblico dipendente e delle altre collaborazioni che ritenga necessarie.

#### Art. 6.

##### *(Obbligo del segreto)*

1. I membri della Commissione, i funzionari ed il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta ovvero ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e documenti di cui al comma 3 del presente articolo.

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 di cui al comma 2 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 ai sensi del comma 5, primo periodo, dell'articolo 5.

#### Art. 7.

##### *(Pubblicità delle sedute e spese di funzionamento)*

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

2. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico

del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

Art. 8.

*(Conclusioni dei lavori e presentazione di relazioni)*

1. La Commissione completa i suoi lavori entro dodici mesi dalla data del suo insediamento.

2. La Commissione riferisce al Parlamento con singole relazioni o con relazioni generali e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e comunque al termine dei suoi lavori, trasmettendo in tale occasione anche i resoconti delle sedute e i documenti acquisiti, salvo che per taluni di essi, in relazione alle esigenze di procedimenti penali in corso, la Commissione disponga diversamente. Sono in ogni caso coperti da segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari. Possono essere presentate relazioni di minoranza.

Art. 9.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

