Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

Assemblea

RESOCONTO SOMMARIO
RESOCONTO STENOGRAFICO
ALLEGATI

ASSEMBLEA

311ª seduta pubblica (pomeridiana)
mercoledì 13 gennaio 2010

Presidenza del presidente Schifani,
indi del vice presidente Chiti

INDICE GENERALE

RESOCONTO SOMMARIO . . . . . *Pag.* V-XIX

RESOCONTO STENOGRAFICO 1-65

ALLEGATO A (contiene i testi esaminati nel corso della seduta) 67-133

ALLEGATO B (contiene i testi eventualmente consegnati alla Presidenza dagli oratori, i prospetti delle votazioni qualificate, le comunicazioni all'Assemblea non lette in Aula e gli atti di indirizzo e di controllo) 135-151

INDICE

RESOCONTO SOMMARIO

RESOCONTO STENOGRAFICO

PREANNUNZIO DI VOTAZIONI MEDIANTE PROCEDIMENTO ELETTRONICO . . . . . *Pag.* 1

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione:

(1880) ***GASPARRI ed altri. – Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali:***

PRESIDENTE . . . . . 1, 2, 3 e *passim*
FINOCCHIARO *(PD)* 2
VALENTINO *(PdL), relatore* 3
LI GOTTI *(IdV)* 4
D'ALIA *(UDC-SVP-Aut)* . . . . . 5, 34, 35 e *passim*
BERSELLI *(PdL)* 7, 17, 60
ZANDA *(PD)* 9, 10, 11
BRICOLO *(LNP)* 11, 12
* QUAGLIARIELLO *(PdL)* 12, 13
* ICHINO *(PD)* 13
LEGNINI *(PD)* 17, 18, 58
BUGNANO *(IdV)* 20, 21
LANNUTTI *(IdV)* 21
PEDICA *(IdV)* 22
PARDI *(IdV)* 23
CARLINO *(IdV)* 24
CAFORIO *(IdV)* 24
GIAMBRONE *(IdV)* 25, 42, 43
DI NARDO *(IdV)* 26
DE TONI *(IdV)* 26
MARITATI *(PD)* 27
DELLA MONICA *(PD)* 29
D'AMBROSIO *(PD)* . . . . . 30, 48, 49 e *passim*
CASSON *(PD)* 31
GALPERTI *(PD)* 31
SANNA *(PD)* 33
MAZZATORTA *(LNP)* 38, 49
MALAN *(PdL)* 40
INCOSTANTE *(PD)* . . . . . *Pag.* 42
BONINO *(PD)* 43
DE LUCA *(PD)* 45
MUGNAI *(PdL)* 51
GARRAFFA *(PD)* 53, 55, 64
BODEGA *(LNP)* 55
MAGISTRELLI *(PD)* 58
CHIURAZZI *(PD)* 60

SUL FUTURO DELLO STABILIMENTO FIAT DI TERMINI IMERESE

PRESIDENTE 64
GARRAFFA *(PD)* 64

ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI GIOVEDÌ 14 GENNAIO 2010 65

ALLEGATO A

DISEGNO DI LEGGE 1880

Proposte di questione pregiudiziale 67
Proposte di questione sospensiva 126

ALLEGATO B

CONGEDI E MISSIONI 135

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULL'EFFICACIA E L'EFFICIENZA DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Ufficio di Presidenza 135

DISEGNI DI LEGGE

Trasmissione dalla Camera dei deputati 135
Annunzio di presentazione 135

GOVERNO

Trasmissione di atti per il parere 136
Trasmissione di atti e documenti 136

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Trasmissione di atti . . . . . *Pag.* 137

AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS

Trasmissione di atti 137

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Trasmissione di atti 137

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di documentazione . . . . . *Pag.* 138

INTERROGAZIONI

Annunzio 65

Interrogazioni 138

Da svolgere in Commissione 151

N. B. - *L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

RESOCONTO SOMMARIO

Presidenza del presidente SCHIFANI

La seduta inizia alle ore 17,04.

Il Senato approva il processo verbale della seduta del giorno precedente.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. L'elenco dei senatori in congedo e assenti per incarico ricevuto dal Senato nonché ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicati nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Preannunzio di votazioni mediante procedimento elettronico

PRESIDENTE. Avverte che dalle ore 17,07 decorre il termine regolamentare di preavviso per eventuali votazioni mediante procedimento elettronico.

Seguito della discussione del disegno di legge:

(1880) ***GASPARRI ed altri. – Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali***

FINOCCHIARO *(PD)*. La Commissione giustizia, cui è stato rinviato il provvedimento ai sensi dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento, ha proceduto stamani all'esame e alla discussione del disegno di legge senza tuttavia votare i subemendamenti, come invece era stato richiesto dall'opposizione conformemente peraltro alla prassi parlamentare. Chiede pertanto che sia convocata quanto prima la Giunta per il Regolamento al fine di chiarire con certezza le procedure da seguire in Commissione dopo il rinvio ai sensi dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento, con ri-

guardo sia ai disegni di legge che ai decreti-legge, atteso che il loro contenuto è sovente oggetto di ampie modifiche attraverso la presentazione di emendamenti nell'imminenza dell'esame in Aula, con una evidente espropriazione nei confronti del Senato, nelle sue diverse articolazioni, della possibilità di valutare, emendare ed votare il testo avendone piena conoscenza. *(Applausi dai Gruppi PD e IdV).*

VALENTINO, *relatore*. La Presidenza della Commissione giustizia ha ritenuto che il rinvio del provvedimento in Commissione fosse riconducibile unicamente all'esigenza di una maggiore riflessione e discussione sulle innovazioni contenute negli emendamenti presentati in Aula e tale quindi da non consentire l'apertura di una nuova fase referente. Peraltro, a fronte dell'insistenza dell'opposizione, la Commissione si è formalmente pronunciata sulla richiesta di procedere alla votazione dei subemendamenti, esprimendo un voto negativo. Si è pertanto correttamente proceduto alla discussione e all'approfondimento dei più rilevanti emendamenti presentati, alcuni dei quali recepiscono peraltro indicazioni avanzate dall'opposizione. *(Applausi dal Gruppo PdL).*

LI GOTTI *(IdV)*. L'istituto del rinvio ai sensi dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento, è stato oggetto di un'applicazione distorta e in aperto contrasto con la prassi parlamentare, posto che la Commissione, privata della possibilità di votare i subemendamenti presentati, non ha esercitato in pieno i poteri propri della sede referente, limitandosi invece ad un esame blando e superficiale dei testi, che certo non giustifica la sospensione dei lavori d'Aula. *(Applausi dai Gruppi IdV e PD).*

D'ALIA *(UDC-SVP-Aut)*. Nell'associarsi alla richiesta della senatrice Finocchiaro in ordine alla convocazione della Giunta per il Regolamento affinché si giunga ad una più chiara e condivisa interpretazione dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento, rileva che l'esame svolto stamani dalla Commissione giustizia è stato parziale e incompleto in quanto non ha avuto ad oggetto la totalità dei temi trattati negli emendamenti presentati dal relatore.

BERSELLI *(PdL)*. In Commissione si è svolta una discussione sull'interpretazione del comma 11 dell'articolo 100 del Regolamento e sulla procedura da adottare per esaminare gli emendamenti rinviati, che, stando al mandato ricevuto dal Presidente del Senato, erano solo quelli del relatore. Dopo la richiesta di delucidazioni alla Presidenza del Senato, la Commissione ha respinto la proposta di adottare la procedura che prevede la votazione finale dei subemendamenti. L'opposizione ha deciso quindi di abbandonare i lavori, mentre la maggioranza ha avuto modo di approfondire le proposte del relatore e di concordare ulteriori modifiche migliorative. *(Applausi del senatore Valentino).*

PRESIDENTE. Questa mattina si è assunto la responsabilità di applicare il comma 11 dell'articolo 100 del Regolamento e di trasmettere alla Commissione di merito gli emendamenti presentati in Aula dal relatore, nella speranza che tale decisione contribuisse a rasserenare gli animi. È perciò dispiaciuto del fatto che, che a seguito di una legittima decisione procedurale della Commissione, l'opposizione abbia deciso di abbandonare i lavori. Poiché in passato gli emendamenti rinviati in Commissione sono stati esaminati alternativamente in sede referente o in sede consultiva, non riscontra alcuna anomalia procedurale anche se si riserva di sottoporre la questione alla Giunta per il Regolamento. Richiama infine l'Assemblea al rispetto del calendario approvato all'unanimità.

ZANDA *(PD)*. Nella Conferenza dei Capigruppo l'opposizione ha illustrato le ragioni costituzionali, regolamentari e politiche che motivavano la richiesta di rinvio degli emendamenti in Commissione; ha quindi accettato la fissazione di un termine per l'esame in Commissione e per l'approvazione finale del provvedimento in Assemblea. Un passaggio in Commissione meramente formale è inaccettabile e lede i diritti dell'opposizione: chiede alla Presidenza di chiarire la posizione che ha assunto al riguardo nei contatti avuti con il Presidente della Commissione giustizia. *(Applausi dai Gruppi PD e IdV e del senatore D'Alia).*

PRESIDENTE. Non esiste una prassi consolidata al riguardo: la Commissione non è vincolata e decide in autonomia quale procedura applicare in caso di rinvio di emendamenti ai sensi dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento. In ogni caso, essendo stato fissato un termine per la conclusione dei lavori in Commissione, anche l'esame dei subemendamenti avrebbe potuto concludersi senza un voto.

ZANDA *(PD)*. Ciò rafforza la richiesta che la Presidenza del Senato tuteli i diritti dell'opposizione almeno nella stessa misura in cui tutela i diritti della maggioranza. Nella seduta di ieri, ad esempio, la Presidenza ha respinto la richiesta di chiusura anticipata dalla seduta avanzata da esponenti dell'opposizione e ha accolto la medesima richiesta quando è stata formulata da un esponente di maggioranza. *(Vivi, prolungati applausi dai Gruppi PD, IdV e UDC-SVP-Aut. Congratulazioni).*

BRICOLO *(LNP)*. La minoranza sta cercando di dare visibilità politica alla propria contrarietà al disegno di legge e nella seduta di ieri ha fatto ricorso a metodi di protesta poco ortodossi. Ciò nonostante, la maggioranza ha fatto molte concessioni in sede di Conferenza dei Capigruppo, raddoppiando i tempi di discussione, posticipando i termini per la presentazione di emendamenti, rinviando la votazione finale. Invita perciò la Presidenza a riprendere la discussione del disegno di legge. *(Applausi dai Gruppi LNP e PdL).*

QUAGLIARIELLO *(PdL)*. Il senatore Zanda dimentica che l'esame del disegno di legge si sarebbe potuto concludere prima della pausa natalizia, ma la maggioranza ha accettato la richiesta di approfondire il tema in discussione. Nella seduta di ieri l'opposizione ha chiesto alla Presidenza di sospendere la seduta sulla base di un lancio di agenzia relativo ad una decisione non ancora assunta dal Governo: si è trattato di una richiesta assai poco rispettosa delle regole parlamentari. Il Presidente del Senato ha correttamente accolto la richiesta di chiusura anticipata quando ha riscontrato che non vi era opposizione alla richiesta da parte della maggioranza, che ha diritto a vedere rispettati i tempi stabiliti dalla Conferenza dei Capigruppo. *(Applausi dai Gruppi PdL e LNP. Commenti dal Gruppo PD).*

ICHINO *(PD)*. In relazione ad alcune affermazioni contenute nell'intervento del Presidente del Senato nella fase finale della seduta di ieri, ricorda che la polemica politica è la sostanza della democrazia parlamentare. *(Applausi dai Gruppi PD e IdV).*

PRESIDENTE. Nella seduta di ieri una notizia di agenzia, che il Governo ha dichiarato oggi essere infondata, ha surriscaldato il clima, rendendo impraticabile la prosecuzione ordinata dei lavori. Questa mattina, come segno di attenzione all'opposizione, la Presidenza ha deciso, in ragione della natura sensibile del tema trattato, di trasmettere gli emendamenti del relatore in Commissione. Interpellata in ordine alla procedura di esame da seguire in Commissione, ha quindi riscontrato la non sussistenza di una prassi consolidata. La Presidenza si è quindi impegnata a deferire alla Giunta per il Regolamento l'interpretazione del comma 11 dell'articolo 100, con riguardo alla facoltà della Commissione di optare per una procedura diversa da quella referente, anche sulla base di una realistica valutazione dei tempi a disposizione. Una accesa discussione sulla procedura in Commissione vanificherebbe gli sforzi fin qui compiuti per riportare la discussione nei binari della normale dialettica politica. Si appella perciò al senso di responsabilità dei Capigruppo affinché non si condizioni la discussione del disegno di legge alla valutazione di una questione che dovrà essere affrontata nella sede propria, cioè la Giunta per il Regolamento.

LEGNINI *(PD)*. Il Gruppo PD non ha messo in discussione il rispetto dei tempi previsti dal calendario e propone di dare priorità alla soluzione della rilevante questione dell'interpretazione del comma 11 dell'articolo 100, prevedendo eventualmente sedute supplementari per la conclusione nei termini previsti dell'esame del disegno di legge n. 1880. Mentre la senatrice Finocchiaro ha ricordato il caso del cosiddetto lodo Schifano, la Presidenza del Senato non ha chiarito quali precedenti legittimano la decisione della Commissione di non esaminare i subemendamenti in sede referente. Sulla base dell'articolo 72 della Costituzione e delle norme regolamentari, nel caso della procedura in sede referente, la Commissione di merito ha il diritto e il dovere di concludere l'esame istruttorio per l'As-

semblea con la votazione degli emendamenti e dei subemendamenti e neppure il Presidente del Senato può modificare tale procedura. *(Applausi dai Gruppi PD e IdV).*

PRESIDENTE. Alla luce di quanto più volte ribadito nel corso della discussione odierna, ritiene opportuno proseguire con l'esame delle questioni incidentali. La Presidenza ha assunto in piena coscienza e per garantire i diritti dell'opposizione e la serenità del dibattito la decisione di rinviare gli emendamenti del relatore in Commissione, la quale ha deciso autonomamente la procedura da adottare, in assenza di precedenti univoci e di precise indicazioni regolamentari, che, se sussistessero, sarebbero state scrupolosamente fatte rispettare dalla Presidenza stessa. Non è pertanto giustificabile la forte contestazione manifestata dall'opposizione, anche considerato che, preso atto della sensibilità dei temi in discussione, la presidenza si è impegnata a riunire la Giunta del Regolamento per meglio chiarire l'interpretazione del comma 11 dell'articolo 100 del Regolamento.

Riprende quindi l'esame delle questioni pregiudiziali e sospensive.

BUGNANO *(IdV)*. In merito al chiarimento da parte della Giunta dell'interpretazione dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento giudica incoerente che esso sia fornito successivamente all'illustrazione delle questioni pregiudiziali. La sensibilità mostrata dal Presidente dovrebbe essere bilanciata anche nel senso di riconoscere pari dignità al lavoro delle Commissioni rispetto a quello dell'Assemblea plenaria. Illustra la questione pregiudiziale QP4 che fa luce sull'incostituzionalità dell'articolo 2 del testo originario con cui si prevede l'estinzione del processo, collegando questo risultato al massimo della pena edittale, ma con l'esclusione di una serie di ipotesi di reato, in palese violazione dell'articolo 3 della Costituzione e in violazione delle disposizioni contenute nella recente Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, nella quale si raccomanda agli Stati aderenti di rafforzare la normativa processuale per meglio prevenire e combattere i fenomeni corruttivi. Negli emendamenti presentati dal relatore, la soluzione è anche peggiore perché la prescrizione processuale si applica a tutti i reati, compresi alcuni di grande rilevanza e impatto sociale, come il disastro colposo e l'omissione colposa di cautele, che sono al centro del processo Eternit di Torino. *(Applausi dei senatori Pardi e Sangalli)*

LANNUTTI *(IdV)*. Nell'esame del disegno di legge n. 1880 si imprime ancora una volta il marchio autoritario del Governo e si lede il principio costituzionale della sovranità parlamentare. Con la questione pregiudiziale QP5 si intende sottolineare la gravità dell'azione della maggioranza e dell'Esecutivo che mira ad estinguere con un indulto mascherato processi di varia natura: in particolare, si consente l'estinzione dello strumento processuale anche per i reati di corruzione, in violazione degli articoli 10 e 11 della Costituzione e della Convenzione ONU per la lotta a questo reato. Potranno essere estinti anche processi, compresi quelli in

corso, per danno erariale, concussione, reati finanziari, usura, negando così giustizia ai cittadini risparmiatori. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

PEDICA *(IdV)*. Illustra la questione pregiudiziale QP6, evidenziando come la maggioranza e il Governo strumentalizzino la giurisprudenza comunitaria per giustificare un provvedimento che mira soltanto a difendere gli interessi giudiziari del Presidente del Consiglio: In realtà la stessa Corte di Strasburgo ha ribadito, relativamente alle modalità di indennizzo, l'impossibilità di predeterminare la ragionevole durata dei processi e la necessità di una valutazione caso per caso in relazione alla complessità del singolo processo. Per le evidenti violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, conseguentemente, del dettato costituzionale, chiede che non si proceda all'esame degli articoli del disegno di legge n. 1880. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

PARDI *(IdV)*. Nell'illustrare la questione pregiudiziale QP7 rileva come il combinato disposto dei provvedimenti in materia giudiziaria approvati nell'attuale legislatura o in corso di esame, come il lodo Alfano costituzionalizzato, il disegno di legge sul legittimo impedimento o il disegno di legge in esame n. 1880, tenda a determinare uno stato di amnistia permanente in risposta ad esigenze processuali di specifici soggetti, in violazione dell'articolo 79 della Costituzione e al principio di uguaglianza. Per tali ragioni, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, chiede il non passaggio all'esame degli articoli del provvedimento. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

CARLINO *(IdV)*. Illustra la questione pregiudiziale QP8 con cui si evidenziano tre principali criticità: la predeterminazione della durata di un processo, senza alcuna possibilità di valutazione della specificità del singolo caso, in violazione della normativa comunitaria, e la difformità delle disposizioni sulla data di inizio del processo penale da assumere come riferimento per la durata processuale; la retroattività delle disposizioni, in violazione del principio secondo cui ogni atto è regolato dalla legge vigente nel momento in cui si è verificato; infine le disparità di trattamento in cui incorrerebbero gli imputati a seconda dell'organizzazione territoriale dei singoli tribunali. La questione della retroattività verrebbe peraltro aggravata in caso di approvazione degli emendamenti del relatore, con effetti devastanti su processi complessi come molti di quelli che riguardano la sicurezza dei lavoratori. Per questi motivi, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, chiede che non si proceda all'esame del provvedimento. *(Applausi dal Gruppo IdV e della senatrice Biondelli).*

CAFORIO *(IdV)*. Illustra la questione pregiudiziale QP9. Il disegno di legge in esame, con il pretesto di tutelare il cittadino contro la durata indeterminata dei processi, finisce per sacrificare proprio i principi del giusto processo e della ragionevole durata di cui all'articolo 111 della Costituzione, nonché la tutela del diritto di azione e di difesa sancito costi-

tuzionalmente all'articolo 24. Sarebbe stato necessario istituire una corsia preferenziale per assicurare efficienza alla celebrazione dei processi, con particolare riferimento a quelli inerenti i reati di maggiore allarme sociale. In caso di approvazione degli emendamenti proposti dal relatore si finirebbe per determinare l'estinzione anche di processi per reati contro la personalità dello Stato. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

GIAMBRONE *(IdV)*. Illustra la questione pregiudiziale QP10. Come rilevato anche dal Consiglio superiore della magistratura, con il disegno di legge n. 1180 si introduce una prescrizione processuale in aggiunta alla prescrizione dei reati senza che sia prevista alcuna forma di coordinamento e senza adeguare la dotazione alla magistratura di risorse umane e strumentali. Non si è tenuta inoltre alcuna considerazione della giurisprudenza comunitaria in merito all'impossibilità di fissare a priori la ragionevole durata di un processo e con gli emendamenti del relatore si prefigura persino l'allargamento del meccanismo estintivo anche a reati con pene superiori a 10 anni. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

DI NARDO *(IdV)*. Con il provvedimento in esame si rende impossibile l'accertamento giudiziario per intere categorie di reato, in netto contrasto con l'articolo 111 della Costituzione con cui si dispone che il contraddittorio si svolga in condizioni di parità delle parti, in riferimento sia alla questione dell'indennizzo che all'estinzione processuale. In caso di approvazione degli emendamenti proposti dal relatore verrebbero sostanzialmente amnistiati i reati ambientali e gli omicidi commessi per colpa professionale oltre ad altre gravi fattispecie di reato. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

DE TONI *(IdV)*. Con il disegno di legge n. 1880 si prescinde da un serio intento riformatore dell'ordinamento giudiziario e non si produce l'effetto di abbreviare la durata dei processi, bensì quello di far fronte alle pendenze giudiziarie del Presidente del Consiglio, facendo per questo decadere molti processi in corso con grave lesione di principi costituzionali, come il ragionevole bilanciamento degli interessi da proteggere, nonché dei criteri comunitari in materia di indennizzo del danno derivante da ingiustificata durata del procedimento. Un nodo rilevante e con forti profili di incostituzionalità è anche quello della non applicabilità dell'istituto ai giudizi pendenti dinanzi alla Corte d'appello o in Cassazione, nel momento in cui si stabilisce l'applicazione anche ai processi in corso. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

MARITATI *(PD)*. Illustra la questione pregiudiziale QP13. Il Partito Democratico è convinto della necessità di ridurre la durata attuale dei processi, ma il vero intento alla base del provvedimento non è tutelare il cittadino, attuare l'articolo 111 della Costituzione e l'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, bensì porre definitivo rimedio alle disavventure processuali del Presidente del Consiglio. Si instaura un meccanismo pericoloso dacché si fissano limiti alla durata dei

processi che i magistrati non potranno rispettare a causa di carenze strutturali e sistematiche dell'apparato giudiziario, cui tentavano di porre rimedio gli emendamenti presentati in Commissione dal Gruppo del Partito Democratico che non sono stati presi in considerazione dal Governo. È necessario intervenire sulle cause che inducono l'irragionevole durata dei processi, mentre con questo disegno di legge si produce l'unico effetto di affossare preventivamente l'accertamento della verità. Molte delle critiche al disegno di legge sono condivise da esponenti della maggioranza anche se sono costretti a non manifestarle per un distorto senso di lealtà al Governo. Il disegno di legge affossa il diritto dei cittadini ad avere giustizia e lede l'autonomia e la centralità del Parlamento. *(Applausi dal Gruppo PD).*

DELLA MONICA *(PD)*. Prima di illustrare la questione pregiudiziale QP14, dichiara che l'iniziativa del Gruppo del Partito Democratico di abbandonare nel pomeriggio i lavori della Commissione giustizia mirava proprio a salvaguardare il ruolo e la dignità delle Commissioni parlamentari. Con il disegno di legge n. 1880 si determina l'estinzione di processi in materia di corruzione e per reati contro la pubblica amministrazione, a vantaggio della criminalità economica e di quella a stampo mafioso. Il risultato che deriva dalla prescrizione processuale è assolutamente dannoso in assenza di una seria riforma dei meccanismi processuali atta ad eliminare duplicazioni di garanzia e abusi di processo e se la magistratura non viene dotata dei mezzi e delle risorse adeguate ai fini dell'applicazione delle norme. Anche con l'approvazione delle modifiche proposte dal relatore, permane una disomogeneità nella valutazione della offensività dei reati, presi in considerazione con l'unico criterio della pena edittale. Si incorre quindi in palesi violazioni di norme costituzionali e sopranazionali, in particolare degli articoli 10, 24, 79, 111, 112 e 117 della Costituzione.*(Applausi dal Gruppo PD).*

D'AMBROSIO *(PD)*. Illustra la questione pregiudiziale QP15, sottolineando in particolare il rischio che si crei un conflitto fra la causa di estinzione disposta dal provvedimento in esame e quella prevista dall'articolo 157 del codice penale. Se infatti un procedimento penale sarà dichiarato estinto prima che si estingua il reato che ne è l'oggetto, quel reato sarà sottratto anzitempo al pubblico ministero, che ha l'obbligo costituzionale di esercitare l'azione penale; tanto più che l'estinzione del procedimento preclude la possibilità di istruirne un secondo.

Presidenza del vice presidente CHITI

CASSON *(PD)*. Si rimette al testo scritto della questione pregiudiziale QP16.

GALPERTI *(PD)*. Illustra la questione pregiudiziale QP17. Il provvedimento, seppure in apparenza inteso a sanare l'annoso e unanimemente riconosciuto problema della lentezza del sistema giudiziario italiano, non risponde in modo adeguato né ragionevole a tale esigenza. Il problema della durata dei processi penali esiste ed è avvalorato dai dati relativi ai procedimenti pendenti e ai costi connessi, che costituiscono un primato negativo del Paese nel panorama europeo, ma appare illogico rispondere a tale situazione fissando rigidamente dei termini di durata che non tengono conto dell'effettiva funzionalità delle strutture organizzative della macchina giudiziaria. Non si può nemmeno convenire sulla estensione di tale fattispecie alle persone giuridiche, né sulla norma transitoria che sostanzialmente appare volta a sanare il passato e non certo a garantire un processo penale più giusto. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

SANNA *(PD)*. Illustra la questione pregiudiziale QP18, con la quale si chiede di non procedere all'esame di un disegno di legge che, contrariamente alle dichiarate finalità di rendere più efficiente il sistema giudiziario italiano, finisce per creare diseconomie processuali. Rendendo incerto il processo si viola il principio costituzionale della obbligatorietà dell'azione penale, nonché il diritto fondamentale del cittadino all'accertamento della verità. Il rischio di non effettività del diritto alla giustizia che deriva dalle disposizioni del provvedimento rischia di ingenerare nell'opinione pubblica, nelle Forze dell'ordine e nella magistratura frustrazione e scetticismo riguardo alla effettività dello Stato di diritto. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

D'ALIA *(UDC-SVP-Aut)*. Illustra la questione pregiudiziale QP23, premettendo però che l'Aula difficilmente può esprimersi su un testo di legge la cui sostanza è di fatto radicalmente modificata alla luce degli emendamenti del relatore; che risulta caotico ed illeggibile, in deroga ai principi di trasparenza e di chiarezza cui il legislatore dovrebbe attenersi per non incorrere in vizi costituzionali del procedimento legislativo; la cui oscurità è forse funzionale a celare le reali motivazioni dell'iniziativa legislativa. Se alcune delle obiezioni di costituzionalità avanzate sul testo iniziale sono state recepite dal relatore e pertanto sono venute meno, altre permangono. Profili di incostituzionalità si riscontrano nella mancanza della copertura finanziaria della norma, considerato l'incremento esponenziale di risarcimenti per eccessiva durata dei processi che deriverà dall'applicazione di termini di decadenza assolutamente inadeguati, specie rispetto alla reale durata del processo civile. Sostenere che, in caso di estinzione del processo, le vittime di un reato sarebbero ugualmente tutelate dalla possibilità di trasferire il giudizio in sede civile, è evidente un falso visto che non si fa nulla per risolvere i problemi che determinano l'abnorme lentezza della giustizia civile. Appare inoltre illogica l'estensione della prescrizione ai procedimenti contabili, sia per la commisurazione del termine estintivo all'entità del danno erariale, sia per la compressione dei diritti difensivi che il contingentamento dei tempi processuali compor-

terà. La disposizione transitoria del provvedimento sembra infine celare una vera e propria amnistia e andrebbe soprattutto chiarito se l'interpretazione del testo proposto dal relatore comporta che per reati soggetti a indulto la circostanza della durata ultrabiennale riguardi solo il primo grado: è infatti di una gravità inaudita prospettare l'estinzione di un processo arrivato in Cassazione solo perché il giudizio di primo grado è durato più di due anni. Il disegno di legge in esame deve, per tutti questi motivi, tornare all'esame della Commissione giustizia, anche per non mortificare ancora una volta il ruolo del Parlamento. *(Applausi dai Gruppi UDC-SVP-Aut, PD e IdV).*

MAZZATORTA *(LNP)*. Le argomentazioni a sostegno delle questioni incidentali proposte in relazione al disegno di legge in esame presentano palesi errori tecnici. Non è certamente esatto, infatti, asserire che l'istituto della prescrizione non esiste nell'ordinamento italiano né in quello di altri Paesi europei, in quanto per i procedimenti disciplinari che coinvolgono i magistrati è fissato esplicitamente un termine di estinzione di due anni e non si comprende perché ciò non dovrebbe essere valido per i comuni cittadini. Anche il Consiglio europeo, fra l'altro, si è espresso per la fissazione di un limite ottimale predefinito per la durata dei processi penali. Dalla stessa Associazione nazionale magistrati è venuta la richiesta al Guardasigilli di prevedere intervalli estintivi per i diversi gradi di giudizio e in tal senso è orientato il dibattito culturale e tecnico all'interno del mondo giuridico e politico di centrosinistra, le cui proposte legislative in materia di riforma della giustizia, applaudite dalla magistratura, sembrano in tal senso addirittura il modello di quella oggi all'esame dell'Assemblea. *(Applausi dai Gruppi LNP e PdL).*

Presidenza del presidente SCHIFANI

MALAN *(PdL)*. Il Gruppo del Popolo della Libertà voterà contro tutte le questioni pregiudiziali e sospensive avanzate, le quali muovono da argomentazioni non condivisibili. Quanto alla richiesta di un ulteriore esame in Commissione del provvedimento, essa appare infatti del tutto superflua, visto che la Presidenza ha già disposto il rinvio ai sensi dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento, con ciò consentendo un dibattito più approfondito sugli emendamenti presentati. Talune delle critiche mosse alla disciplina apprestata appaiono inoltre ingenerose, non soltanto perché l'istituto della prescrizione è già esistente e operante nell'ordinamento italiano, ma anche in considerazione del fatto che già oggi sono circa 400 i processi che ogni giorno si estinguono per prescrizione. Conclude quindi ribadendo la volontà di proseguire nell'esame del disegno di legge, la cui unica fina-

lità è quella di dare una disciplina migliore e più razionale alla durata dei processi. *(Applausi dal Gruppo PdL. Congratulazioni).*

Con votazione seguita da controprova, chiesta dal senatore GIAMBRONE (IdV), il Senato respinge la questione pregiudiziale, avanzata con diverse motivazioni, dal senatore Belisario e da altri senatori (QP1), dal senatore Li Gotti e da altri senatori (QP2), dal senatore Mascitelli e da altri senatori (QP3), dalla senatrice Bugnano e da altri senatori (QP4), dal senatore Lannutti e da altri senatori (QP5), dal senatore Pedica e da altri senatori (QP6), dal senatore Pardi e da altri senatori (QP7), dalla senatrice Carlino e da altri senatori (QP8), dal senatore Caforio e da altri senatori (QP9), dal senatore Giambrone e da altri senatori (QP10), dal senatore Di Nardo e da altri senatori (QP11), dal senatore De Toni e da altri senatori (QP12), dal senatore Maritati e da altri senatori (QP13), dalla senatrice Della Monica e da altri senatori (QP14), dal senatore D'Ambrosio e da altri senatori (QP15), dal senatore Casson e da altri senatori (QP16), dal senatore Galperti e da altri senatori (QP17), dal senatore Sanna e da altri senatori (QP18), dal senatore Ceccanti e da altri senatori (QP19), dalla senatrice Poretti e da altri senatori (QP20), dalla senatrice Bonino e da altri senatori (QP21), dal senatore Perduca e da altri senatori (QP22), e dal senatore D'Alia e da altri senatori (QP23).

Con votazione seguita da controprova, chiesta dalla senatrice INCOSTANTE (PD), il Senato respinge la questione sospensiva avanzata, con diverse motivazioni, dal senatore Carofiglio e da altri senatori (QS1), dal senatore Chiurazzi e da altri senatori (QS2) e dal senatore D'Alia e da altri senatori (QS4).

Con votazione seguita da controprova, chiesta dal senatore GIAMBRONE (IdV), il Senato respinge la questione sospensiva QS3, avanzata dalla senatrice Della Monica e da altri senatori, volta a richiedere il parere del CNEL.

PRESIDENTE. Poiché non si fanno osservazioni, resta inteso che nella seduta odierna avranno luogo tutti gli interventi in discussione generale e che le repliche dei relatori e del rappresentante del Governo saranno svolte nella prossima seduta.

Dichiara aperta la discussione generale.

Presidenza del vice presidente CHITI

BONINO *(PD)*. La giustizia italiana versa ormai in uno stato di totale inefficienza, tale da compromettere gravemente i diritti dei cittadini e da indurre la Corte europea dei diritti dell'uomo a sanzionare in più occasioni

lo Stato italiano. Di fronte all'enorme numero dei processi pendenti e all'impossibilità che questi siano definiti in tempi ragionevoli il Governo e la maggioranza promuovono un provvedimento irresponsabile. Non convince in particolare la previsione dell'estinzione del processo per mancato rispetto dei tempi, la quale appare incostituzionale e assai onerosa, posto che i processi dovranno comunque continuare a essere celebrati sino allo scadere del termine. Il Governo farebbe bene a promuovere riforme organiche e strutturali nel settore, affrontando anche il problema delle oltre 200.000 prescrizioni che annualmente si registrano in Italia, le quali si configurano alla stregua di una sorta di amnistia non regolamentata e assolutamente discrezionale. *(Applausi dal Gruppo PD e del senatore Mascitelli. Congratulazioni).*

DE LUCA *(PD)*. Il disegno di legge è oggetto di aspre critiche da parte non solo dell'opposizione, ma anche di numerose componenti del mondo giudiziario, tra le quali l'Associazione nazionale magistrati, l'Avvocatura dello Stato e il Consiglio superiore della magistratura. In particolare, desta notevole perplessità il fatto che il provvedimento, pur definendo i tempi di durata dei diversi gradi di giudizio, non garantisca però che alla scadenza prefissata si pervenga ad una decisione di merito, con ciò compromettendo gravemente i diritti costituzionali dei cittadini e operando in aperto contrasto con il dettato della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Anche nel caso di accoglimento degli emendamenti correttivi presentati in Aula dalla maggioranza, il giudizio sul provvedimento rimarrebbe negativo, posto che esso non contiene interventi realmente incisivi e strutturali nel settore della giustizia, quali la depenalizzazione dei reati minori, la riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie, la revisione degli organici della magistratura e il ricorso all'istituto della conciliazione. *(Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni).*

D'AMBROSIO *(PD)*. Il provvedimento desta numerose perplessità in quanto esso, anziché operare in un'ottica di miglioramento del sistema giudiziario italiano, finirà per negare la giustizia al cittadino: l'estinzione del processo per mancato rispetto dei tempi ha infatti come conseguenza quella di intaccare l'indefettibile principio in forza del quale un processo deve concludersi con una sentenza. Non a caso, l'istituto dell'estinzione del processo non è previsto in alcuno Stato europeo: quello citato dal senatore Mazzatorta è il termine per un'azione disciplinare. A ciò si aggiunga che nel Mezzogiorno tale situazione potrebbe generare conseguenze ancor più drammatiche in quanto sovente i cittadini si rivolgono alla criminalità organizzata laddove non riescono ad ottenere giustizia dallo Stato. Il Governo e la maggioranza farebbero bene ad affrontare i reali problemi della giustizia, rappresentati dai circa 5 milioni di processi civili pendenti, dalla scarsa funzionalità dei riti alternativi, da una disorganica distribuzione dei magistrati nel territorio e da un processo penale configurato in modo contraddittorio. A ciò si aggiunga l'esigenza di rivedere

l'istituto della prescrizione, dal momento che l'abbreviazione dei termini di prescrizione – promossa peraltro da un precedente Governo di centrodestra – ha determinato un aumento vertiginoso delle prescrizioni, le quali si attestano oggi intorno alle 850.000. *(Applausi dal Gruppo PD. Molte congratulazioni).*

MUGNAI *(PdL)*. Lla maggioranza presta grande attenzione ai problemi della giustizia ed è costantemente impegnata a porvi soluzione. In realtà, al di là dell'acrimonia nei confronti del Presidente del Consiglio che trova espressione in molti interventi, è opinione largamente condivisa che il costo dei disservizi della giustizia italiana non debba essere pagato dai cittadini e che le numerose pronunce di condanna della Corte europea per la irragionevole durata dei processi siano lesive della dignità del Paese. Il disegno di legge in esame rappresenta il primo tentativo di dare attuazione al precetto costituzionale della durata ragionevole del processo che, come hanno rilevato in passato anche autorevoli esponenti del centrosinistra, richiede criteri oggettivi. All'ipotesi iniziale di escludere alcune fattispecie dall'estinzione del processo è subentrata, in seguito ad un'approfondita riflessione in Commissione, l'ipotesi di un provvedimento *erga omnes*, che moduli i termini del processo in base alla gravità dei reati, ferma restando la facoltà data all'imputato di pretendere comunque la conclusione del processo. In replica all'intervento del senatore D'Ambrosio, osserva infine che la magistratura ha pesanti responsabilità rispetto al fallimento della riforma che ha introdotto il rito accusatorio. *(Applausi dai Gruppi PdL e LNP).*

GARRAFFA *(PD)*. Anziché occuparsi delle vere emergenze – la crisi economica, la disoccupazione, i problemi della scuola, la criminalità organizzata – maggioranza e Governo concentrano tutti i loro sforzi nella ricerca di provvedimenti che garantiscano l'impunità del Presidente del Consiglio, anche quando tali misure violino palesemente il principio di eguaglianza dei cittadini, causino la prescrizione di reati gravissimi e aprano la strada alla distruzione del sistema giudiziario. Una riforma per l'attuazione del principio della ragionevole durata del processo non può ignorare le ricadute sui procedimenti in corso: il disegno di legge in esame si configura invece come una gigantesca amnistia, un incentivo a violare la legge. Specialmente nel Mezzogiorno a beneficiare di questo e di altri provvedimenti, come lo scudo fiscale, saranno principalmente le organizzazioni mafiose. *(Applausi dal Gruppo PD).*

BODEGA *(LNP)*. Rivolge un pensiero commosso alla popolazione di Haiti colpita da un gravissimo terremoto *(Applausi)*. Anziché esercitarsi in dietrologie inutili, è opportuno attenersi al contenuto del provvedimento che reca misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Non è facile mettere mano alle disfunzioni

del sistema giudiziario che dipendono in primo luogo dalle negligenze dei magistrati. Anche l'opposizione è consapevole dell'eccessiva lunghezza dei processi e, quando era maggioranza, ha presentato proposte analoghe a quella in esame. La pretesa di risolvere i problemi della giustizia italiana attraverso nuove assunzioni e maggiori fondi non è credibile: la spesa per la giustizia in Italia non si discosta dalla media europea, ma è assorbita per la maggior parte dagli stipendi dei magistrati. *(Applausi dal Gruppo LNP e dei senatori Berselli e Valentino).*

MAGISTRELLI *(PD)*. Il disegno di legge in esame è stato preannunciato da vari esponenti del Governo e preceduto da una lunga campagna mediatica nella quale i migliori giuristi si sono espressi sull'utilità concreta di un intervento legislativo che accelerasse l'irragionevole durata dei processi in Italia. Quando finalmente il Parlamento ha avuto l'opportunità di esaminare le proposte preannunciate, è emerso evidente il fine dell'iniziativa legislativa: salvare il Presidente del Consiglio dai processi in cui è coinvolto. Ed il quadro non muta dopo la presentazione da parte del relatore di proposte radicalmente modificative del testo originario. L'impatto sociale delle norme proposte sarà enorme, dal momento che l'irragionevole durata dei tempi processuali è motivata in larga parte dal carico dei processi e dalle carenze strutturali che rallentano l'attività burocratica ad essi connessa, piuttosto che dalle esigenze della fase dibattimentale in sé che è già molto breve. Spetta al Parlamento risolvere i nodi strutturali del sistema giudiziario e la soluzione non è quella prospettata nel provvedimento che, al contrario, induce l'effetto gravissimo di far decadere migliaia di processi, indipendentemente da qualsiasi valutazione sulla gravità e la pericolosità dei reati commessi e sull'impatto che ciò avrà specie nelle aree a forte densità criminale. La maggioranza deve assumersi dinanzi ai cittadini l'onere e la responsabilità di questa decisione senza cercare sostegni nell'opposizione. *(Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni).*

CHIURAZZI *(PD)*. In fase di discussione in Commissione del disegno di legge in esame è emerso un paradosso, dacché molti degli esponenti della maggioranza hanno sostenuto che gli effetti del provvedimento, in termini di processi caduti in prescrizione, saranno esigui. Se così fosse, le norme in esame si rivelerebbero assolutamente inutili e inefficaci ai sensi del miglioramento dell'attuale sistema processuale. In realtà, si ravvisano fondati profili di incostituzionalità del provvedimento, che nega la giustizia ai cittadini, e non si è tentato di fornire alcuna risposta organica in termini di efficientamento dei servizi. *(Applausi dal Gruppo PD).*

BERSELLI *(PdL)*. Nonostante sia pratica costante dell'opposizione addebitare tutte le colpe del malfunzionamento della giustizia italiana alle politiche dei Governi di centrodestra, i mali del settore ed il grave problema della lentezza dei processi non hanno trovato alcuna soluzione negli anni in cui il centrosinistra è stato al governo della Nazione. La crisi del

sistema giudiziario italiano è unanimemente riconosciuta e avvalorata dai dati statistici sul numero enorme dei processi pendenti e ha cagionato all'Italia ricorrenti condanne da parte della Corte europea per i diritti dell'uomo. Il Governo di centrodestra dall'inizio di legislatura ha approntato una serie di interventi legislativi finora mai realizzati dal centrosinistra: la riforma del processo civile, la riforma dell'ordinamento professionale forense, l'introduzione di norme molto severe in materia di sicurezza, anche nei confronti della criminalità organizzata, e infine la riforma del processo penale. Il disegno di legge in esame certamente rappresenta il tassello di una più ampia riforma che sarà approvata in Parlamento e che è inserita nel programma di Governo. L'opposizione ha criticato aprioristicamente il provvedimento, adducendo pretestuose motivazioni di incostituzionalità e rivelando con le accuse personali al Presidente del Consiglio l'intento ultimo di stravolgere per via giudiziaria il risultato elettorale del 2008, laddove nel 2001 e nel 2006 erano state presentate dal centrosinistra proposte praticamente identiche. Gli emendamenti presentati dal relatore mirano invece a risolvere alcune delle criticità serie che costruttivamente sono state evidenziate in sede di esame del disegno di legge in Commissione, eliminando la distinzione tra imputati incensurati e censurati ed espungendo una serie di reati che erano stati impropriamente inseriti nella sfera di applicabilità delle norme. Non sono neppure fondate le critiche in merito ai guasti irreparabili che deriverebbero dall'approvazione del provvedimento, considerato che i tempi previsti per lo svolgimento dei processi non sono affatto brevi. Il disegno di legge in esame tenta quindi di porre in parte rimedio a questa situazione divenuta ormai insostenibile in difesa primaria degli interessi dei cittadini. *(Applausi del senatore Valentino).*

PRESIDENTE. Dichiara chiusa la discussione generale. Come concordato, rinvia il seguito dell'esame del disegno di legge alla seduta antimeridiana di domani.

Sul futuro dello stabilimento FIAT di Termini Imerese

GARRAFFA *(PD)*. Chiede alla Presidenza di sollecitare il Governo a riferire in Aula in merito alle recenti dichiarazioni dell'amministratore delegato della FIAT sul futuro dell'azienda che hanno provocato nuovi scioperi delle maestranze della FIAT, unitamente a manifestazioni di protesta da parte degli operai dell'Italtel di Carini e degli operai del cantiere navale di Palermo.

PRESIDENTE. Prende atto della dichiarazioni del senatore Garraffa invitandolo a ricorrere ad appositi strumenti di sindacato ispettivo.

Dà annunzio degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo pervenuti alla Presidenza *(v. Allegato B)* e comunica l'ordine del giorno delle sedute del 14 gennaio.

La seduta termina alle ore 21,12.

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del presidente SCHIFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta *(ore 17,04).*
Si dia lettura del processo verbale.

BONFRISCO, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.*

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. L'elenco dei senatori in congedo e assenti per incarico ricevuto dal Senato, nonché ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicati nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Preannunzio di votazioni mediante procedimento elettronico

PRESIDENTE. Avverto che nel corso della seduta odierna potranno essere effettuate votazioni qualificate mediante il procedimento elettronico.

Pertanto decorre da questo momento il termine di venti minuti dal preavviso previsto dall'articolo 119, comma 1, del Regolamento *(ore 17,07).*

Seguito della discussione del disegno di legge:

(1880) *GASPARRI ed altri. – Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (ore 17,07)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1880.

FINOCCHIARO *(PD)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FINOCCHIARO *(PD)*. Signor Presidente, intervengo per un richiamo al Regolamento *ex* articolo 100 dello stesso.

Nella mattinata di oggi, dopo il rinvio da lei disposto e deciso in Conferenza dei Capigruppo *ex* articolo 100, comma 11, del Regolamento del Senato, la Commissione giustizia si è riunita per l'esame del provvedimento sul cosiddetto processo breve. In quella sede, pur essendosi sviluppata una discussione nel corso della quale le opposizioni chiedevano che venissero esaminati e votati i subemendamenti presentati dai componenti dell'opposizione, la decisione della Presidenza della Commissione è stata di non procedere a tale esame e alle conseguenti votazioni.

Questa situazione, questa evenienza, non è nuova nella storia del Senato. In una nostra ricerca, sia pure ancora frettolosa, abbiamo trovato due precedenti analoghi. Ci troviamo cioè di fronte a due identici casi nei quali la Commissione torna ad occuparsi di un provvedimento *sub specie* di emendamenti che sono stati presentati direttamente in Aula, ai sensi dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento, su disposizione del Presidente del Senato. Nel primo caso, che riguarda il famoso lodo Schifani (presidente della Commissione affari costituzionali era il collega Pastore), si avvia una discussione tra i componenti della maggioranza e i componenti dell'opposizione e, alla fine, si decide di procedere alla votazione dei subemendamenti agli emendamenti che sono stati presentati in Aula.

L'altra vicenda è ancora più interessante sotto il profilo dell'interpretazione del Regolamento e della prassi parlamentare. Ci troviamo di fronte ad una discussione che riguarda un decreto-legge; il Ministro competente è il ministro Maroni. Vengono presentati in Aula degli emendamenti del Governo e lo stesso ministro Maroni richiede, per un approfondimento ed una valutazione di questi emendamenti, il rinvio del provvedimento in Commissione. Il Presidente di turno dispone il rinvio del provvedimento in Commissione, ai sensi dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento, e, anche in quella sede, si procede ad una votazione.

Mi sembra quindi che la decisione di oggi si ponga – almeno rispetto a questi precedenti, ma è possibile che, se la ricerca fosse stata più accurata, ne avremmo trovati degli altri – in contrasto con una prassi precedente del Senato. La questione è di particolare importanza (voglio ribadirlo in questa sede, anche rispetto ad un argomento che ho adoperato nella giornata di ieri), perché essa riguarda la prassi di presentazione in Aula di emendamenti che mutano profondamente il contenuto del provvedimento in discussione, con riguardo sia ai disegni di legge che ai decreti-legge.

Dico questo perché, come lei sa benissimo, signor Presidente, una delle questioni che più volte è tornata in quest'Aula e sulla quale noi abbiamo insistito – e non solo noi, ma anche il Presidente della Repubblica – è che i decreti-legge che entrano nell'Aula parlamentare con un testo

vengono poi stravolti nel proprio contenuto con i cosiddetti maxiemendamenti (che poi possono anche venire sottoposti al voto di fiducia), con una evidente, palese e chiarissima espropriazione nei confronti dell'opposizione, dell'Aula e del Senato nelle sue diverse articolazioni della possibilità di valutare, emendare ed approvare il testo avendone avuto una piena conoscenza.

Questa è la ragione per la quale, signor Presidente, con riguardo a ciò che è avvenuto oggi in Commissione giustizia, le chiedo di convocare la Giunta per il Regolamento per decidere definitivamente sulle procedure da seguire in Commissione, dopo il rinvio ai sensi dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento, con riguardo sia ai disegni di legge che ai decreti-legge, atteso che la prassi di votarne il contenuto è ormai molto ricorrente. *(Applausi dai Gruppi PD e IdV).*

PRESIDENTE. Nella seduta antimeridiana la Presidenza, ai sensi dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento, ha proceduto all'accantonamento e al rinvio alla Commissione giustizia degli emendamenti presentati dal relatore e degli articoli ad essi riferiti.

Do ora la parola al relatore, senatore Valentino, per riferire sui lavori della Commissione. Poi la Presidenza consentirà l'intervento di un rappresentante per Gruppo, tenuto conto che la senatrice Finocchiaro ha già parlato.

VALENTINO, *relatore*. Signor Presidente, il relatore ha riferito in Commissione sugli emendamenti presentati e li ha illustrati, sottolineando come gli emendamenti fossero il portato di indicazioni venute dalla Commissione nel corso della discussione che si era tenuta nei giorni precedenti. Successivamente i colleghi dell'opposizione hanno rappresentato l'opportunità che si considerasse quella rimessione alla Commissione come una fase referente e di conseguenza venissero valutati e votati i subemendamenti presentati.

Nel solco dell'indicazione puntuale e precisa che la Presidenza aveva fornito, si è ritenuto – e quindi poi si è votato – che il ritorno in Commissione fosse riconducibile a un invito rivolto dal Presidente a un'ulteriore riflessione su questi temi nuovi introdotti nel dibattito, così come recita il comma 11 dell'articolo 100 del Regolamento del Senato. Per maggiore cognizione dell'atteggiamento da adottare è stato letto il documento che lei, signor Presidente, aveva redatto, il provvedimento che lei aveva emesso.

Poi il Presidente della Commissione ci ha comunicato l'interpretazione autentica del documento medesimo, dopo aver comunicato con lei, signor Presidente. A questo punto i colleghi dell'opposizione hanno insistito nella loro determinazione, si è giunti al voto, che è stato contrario alla loro proposta di discutere, esaminare e votare i subemendamenti e, con un atto che ci ha profondamente turbato sul piano personale e professionale, perché avremmo gradito vivamente che rimanessero presenti per poter dibattere quei temi, i colleghi dell'opposizione hanno preferito allon-

tanarsi dall'Aula, in cui è rimasto il solo senatore Casson, relatore di minoranza.

Si è aperto egualmente un dibattito, è stata rassegnata una serie di considerazioni sugli emendamenti; all'esito della discussione, da parte del relatore è stata valutata l'opportunità di proporre un ulteriore subemendamento. Si è presa in considerazione tutta la situazione e alla fine il Presidente ha sconvocato la Commissione.

Signor Presidente, se me lo consente, nel rispetto assoluto delle scelte assunte, vorrei manifestare il mio personale imbarazzo nei confronti della decisione dell'opposizione, perché sono certo che, nel corso del dibattito che ci sarebbe stato, sarebbero emersi ulteriori argomenti utili a una più proficua e virtuosa elaborazione del testo legislativo in esame. Tra l'altro, desidero sottolineare in questa sede, avendone l'opportunità, che nella stesura degli emendamenti mi sono attenuto in maniera molto puntuale a precise e opportune indicazioni che erano giunte dall'opposizione. *(Applausi dal Gruppo PdL).*

LI GOTTI *(IdV)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LI GOTTI *(IdV)*. Signor Presidente, avevamo interpretato la sua decisione di stamani di rinviare in Commissione gli emendamenti presentati dal relatore come basata sul presupposto, da lei stesso enunciato, che gli emendamenti del relatore avessero un contenuto più ampio e diverso, innovativo – mi pare che queste siano state le aggettivazioni utilizzate: ricordo con certezza che ha usato il termine «innovativo» – rispetto al disegno di legge all'esame di quest'Aula.

Sulla base di questo, interpretando il nostro Regolamento, ai sensi del comma 11 dell'articolo 100, lei, signor Presidente, ha rinviato in Commissione giustizia gli emendamenti del relatore. A quel punto, il problema che si è posto è stato questo: per fare cosa? Siamo in Commissione, dobbiamo riflettere e discutere sugli emendamenti del relatore – cosa che non era stata fatta prima, perché all'epoca in Commissione questi emendamenti non erano stati presentati – su una materia nuova e innovativa rispetto al disegno di legge da noi esaminato; ci siamo interrogati, chiedendoci per fare cosa e con quali poteri. Anche sulla base di questi precedenti – sappiamo che sui Regolamenti poi vigono e si alimentano le prassi – abbiamo ritenuto che la Commissione fosse investita dei poteri tipici di una Commissione e non si trasformasse in un luogo di mera riflessione, dove discutere tra noi, per poi affidare al buon cuore – sicuramente diligente e sensibile – del relatore Valentino la possibilità di interpretare le nostre riflessioni.

Questo non è il lavoro di una Commissione: è quello che può fare un singolo parlamentare, ossia esprimere le proprie opinioni; quando però viene investito un organismo collegiale – qual è una Commissione – deve esserci qualcosa che sia della Commissione stessa, ossia una pronun-

zia. Sicuramente le nostre osservazioni e proposte sarebbero state soccombenti nel voto in Commissione, ma sarebbe stato quello l'*iter* corretto; a mio parere, invece – con tutto il rispetto che le devo, signor Presidente – si è creata una strada divergente rispetto alle prassi attuate in precedenza, che ha assegnato alla Commissione un ruolo anomalo, quasi fosse un luogo di riflessione, una sorta di pensatoio, senza che lo stesso potesse approdare a nulla.

Abbiamo molto apprezzato la sua decisione di investire la Commissione, attesa la delicatezza della materia; una volta che la Commissione è stata investita, però, non si può dire ai suoi membri: «Parlate, esprimete le proprie opinioni, poi alle 17 si andrà in Aula». Non è possibile che avvenga questo: si è sospesa una seduta d'Assemblea per mandare gli atti in Commissione dove si è detto ai commissari di parlarsi e vedere se gli elementi contenuti negli emendamenti sono di loro gradimento e in quale misura, per poi valutare se dobbiamo saperlo anche noi. È mai possibile che un'Assemblea venga interrotta nei suoi lavori soltanto perché venti persone devono riunirsi per parlarsi su un emendamento senza dover prendere posizione su di esso in modo formale?

Ecco perché, signor Presidente, ritengo che la sua saggia decisione di applicazione dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento sia stata poi distorta nell'applicazione di quell'invito che lei aveva fatto alla Commissione giustizia del Senato.

Presidente Schifani, se dovessero residuare dubbi interpretativi di una visione dinamica e anche concreta dell'*iter* di una legge, ritengo che la sollecitazione del capogruppo del PD, senatrice Finocchiaro, su un'interpretazione del Regolamento che tenga conto delle prassi abbastanza recenti sia comunque una strada che assegna a tutti quanti la tranquillità di aver fatto un buon lavoro nell'interesse dell'istituzione che rappresentiamo e non esclusivamente un passaggio inutile che avremmo potuto fare in qualunque altro luogo e non nella sede ugualmente solenne quale quella della Commissione giustizia. *(Applausi dai Gruppi IdV e PD).*

D'ALIA *(UDC-SVP-Aut)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

D'ALIA *(UDC-SVP-Aut)*. Signor Presidente, credo sia opportuna, e a questo punto forse anche necessaria, la proposta che la presidente Finocchiaro ha formulato poco fa di trasferire la questione alla Giunta per il Regolamento. Dico questo perché è chiaro che la decisione che lei ha assunto oggi, ai sensi del comma 11 dell'articolo 100 del Regolamento, non poteva e non doveva essere più ampia di quello che è stato considerato che è una decisione che ha assunto nella sua qualità di Presidente del Senato, cioè una decisione che non poteva consentire una sorta di rinvio surrettizio in Commissione del provvedimento, con conseguente riapertura dei termini di esame e di voto degli emendamenti.

Devo dire per la verità, al di là della questione del precedente di cui parlerò, che probabilmente se ieri si fosse acceduto alla tesi di un rinvio in Commissione del provvedimento noi avremmo perso meno tempo e stasera ci saremmo ritrovati esattamente qui, a quest'ora, ad iniziare l'esame puntuale del disegno di legge senza sprecare tutto questo tempo, che sarebbe stato forse più utilmente impiegato. Ora, signor Presidente, il problema è che la sua decisione, che mi rendo conto è servita in qualche modo ad agevolare il dibattito, il confronto aspro tra i Gruppi di maggioranza e di opposizione, non poteva però che essere viziata all'origine dai limiti entro cui poteva essere adottata, perché in realtà si è trattato di fatto di un rinvio del provvedimento in Commissione, considerato che gli articoli cui fanno riferimento gli emendamenti del relatore sono tre su quattro. Si tratta quindi di un riesame da parte della Commissione dell'intero provvedimento o comunque delle parti più importanti e prevalenti dello stesso.

La seconda questione è che avendo trasferito formalmente all'esame della Commissione solo ed esclusivamente – almeno così abbiamo letto e discusso in Commissione – gli emendamenti del relatore, è chiaro che ciò si è prestato e si poteva prestare a più interpretazioni, anche alla luce del precedente che è stato richiamato. Il punto è che oggi non siamo stati nelle condizioni di esaminare a fondo, perché si è trattato di un rinvio in Commissione – lasciamo stare se con il voto o meno degli emendamenti – ma senza la possibilità di avere un mandato pieno di esame, di approfondimento di tutte le questioni che riguardano gli articoli interessati dagli emendamenti del relatore.

Quando parlo di tutte le questioni mi riferisco a quelle introdotte a seguito dell'emendamento del relatore, con riferimento non solo ai subemendamenti che sono stati presentati prevalentemente, se non esclusivamente, dai Gruppi di opposizione, ma anche con riferimento agli emendamenti che su quegli articoli i Gruppi hanno presentato e che ovviamente trattano anche questioni che non sono state dedotte nella discussione in Commissione dagli emendamenti del relatore.

Quindi, al di là della questione relativa al voto o non voto sugli emendamenti e al precedente che è stato richiamato, l'approfondimento e la discussione avrebbero dovuto comunque riguardare la totalità delle questioni sollevate con il maxiemendamento del relatore, non fosse altro che per venire incontro all'esigenza – questa sì limitata e formale – di un esame almeno superficiale da parte della Commissione di un testo che obiettivamente la maggioranza ha inteso stravolgere con gli emendamenti proposti dal relatore.

Signor Presidente, non è questa la sede per dire se il relatore abbia accolto o meno i suggerimenti dell'opposizione: va da sé che ne discuteremo nel corso dell'esame del provvedimento. Credo però che sia giusto, oltre che a tutela dell'Assemblea, che la Giunta per il Regolamento si pronunci su questi specifici temi, anche alla luce di una serenità nel procedimento legislativo, in considerazione delle legittime questioni che, con la lettera sul pacchetto sicurezza, il Capo dello Stato ha già abbondantemente

sollevato – mi pare nel mese di luglio – con riferimento a questo ramo del Parlamento.

BERSELLI *(PdL)*.Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BERSELLI *(PdL)*. Signor Presidente, in Commissione giustizia c'è stata una vivace discussione circa l'interpretazione da dare all'articolo 100, comma 11, del nostro Regolamento, nonché al dibattito svoltosi in Conferenza dei Capigruppo e alla decisione assunta dalla Presidenza del Senato, che lei stesso questa mattina ci ha illustrato.

Le debbo dire, signor Presidente, che da parte della maggioranza e del Presidente della Commissione giustizia non vi è stata alcuna volontà di impedire ai colleghi dell'opposizione di fare quanto il presidente D'Alia ha appena ricordato. Nessuno ha impedito infatti ai colleghi dell'opposizione, né a quelli della maggioranza, di entrare nel merito degli articoli, e magari di illustrare surrettiziamente i subemendamenti, alla luce dell'illustrazione da parte del senatore Valentino dei nuovi emendamenti da lui presentati.

Questo è tanto vero che, dopo la decisione legittima dei colleghi dell'opposizione di abbandonare i lavori della Commissione, si è proceduto all'illustrazione – in alcuni passaggi anche critica – degli emendamenti presentati dal relatore. Ci siamo trovati dunque nella necessità di esaminare gli emendamenti del relatore, con la possibilità di presentare anche critiche agli stessi, ma non abbiamo ritenuto di procedere – perché questo è il punto, onorevole Presidente – al voto sugli emendamenti e sui subemendamenti, nonché sugli altri circa 200 emendamenti presentati al testo del disegno di legge licenziato dalla Commissione.

La sua decisione, onorevole Presidente, non ci sembra possa prestarsi ad altre diverse interpretazioni, dal momento che abbiamo da lei avuto il mandato ad esaminare soltanto ed esclusivamente gli emendamenti del relatore: non si parla né degli altri emendamenti presentati dai senatori, nè dei subemendamenti. *(Commenti del senatore Morando).*

Il motivo per cui è stata decisa la trasmissione degli atti alla Commissione è stato proprio quello di consentire al relatore – che non aveva potuto farlo in Aula – di illustrare i propri emendamenti presentati, appunto, per l'Aula. Questo non ha comunque impedito ai componenti della Commissione di entrare nel merito degli articoli e degli emendamenti, né avrebbe impedito ai medesimi di richiamare – al limite – gli stessi subemendamenti che erano stati presentati per l'Aula.

Al contrario, ove si fosse proceduto secondo quanto proposto dell'opposizione, ci saremmo trovati nella sgradevole situazione di espropriare l'Assemblea del Senato dei poteri suoi propri, avendo un provvedimento già incardinato per l'Aula e avendo già gli emendamenti e i subemendamenti presentati per l'Aula: non abbiamo ritenuto dunque di espropriare l'Aula delle sue prerogative. Diversamente avremmo approvato o meno

emendamenti, subemendamenti e i nuovi emendamenti presentati dal relatore all'insaputa dell'Aula, mentre si tratta di proposte emendative che sono state assegnate all'Aula di Palazzo Madama.

Per scrupolo, seguendo la richiesta che mi era stata fatta dal collega Legnini, mi sono permesso di interloquire con lei per avere da lei una sorta di interpretazione autentica di quello che sembrava peraltro facilmente interpretabile. Alla luce di quanto sopra, abbiamo sottoposto al voto la proposta della senatrice Della Monica di procedere alla votazione degli emendamenti del relatore, degli altri emendamenti e dei subemendamenti. La maggioranza ha ritenuto di respingere quella proposta; si è proceduto quindi all'illustrazione, come ha ricordato il senatore Valentino, degli emendamenti del relatore ed anche allo svolgimento di critiche costruttive per rendere quel testo migliore. Abbiamo quindi ottenuto – non dalla benevolenza del relatore, ma dal dibattito che c'è stato in Commissione – un accoglimento sostanziale di alcune proposte emendative che ci siamo permessi di presentare.

Se i senatori dell'opposizione fossero rimasti in Commissione, certamente saremmo stati in grado di svolgere proficuamente quel lavoro che ci era stato consegnato: avremmo potuto illustrare, criticare e proporre modifiche a quegli emendamenti facendo quindi un servizio all'Aula di Palazzo Madama. Questo non è stato possibile perché l'opposizione – legittimamente, sia chiaro – ha deciso di abbandonare i lavori della Commissione. *(Applausi del senatore Valentino).*

PRESIDENTE. Colleghi, ho ascoltato con la dovuta doverosa attenzione tutti gli interventi. Questa mattina, nell'ottica di condurre questo dibattito ad un clima più pacato, questa Presidenza si è assunta la responsabilità di applicare il comma 11 dell'articolo 100 del Regolamento. Era una responsabilità esclusiva della Presidenza – così recita il Regolamento – di trasmettere gli emendamenti del relatore alla Commissione. Sull'*iter* che deve seguire questa scelta vi sono, mi riferisco alla senatrice Finocchiaro e ad altri colleghi, percorsi diversi che vanno in sensi opposti. In alcuni casi, la Commissione ha deciso di muoversi in sede referente, in altri si ha proceduto ad un approfondimento del dibattito.

Voglio dire che non vi è un consolidato, né in un senso, né nell'altro. In questa occasione la Commissione ha deciso con un proprio voto, assumendosi quindi la responsabilità della scelta di percorso, di non procedere alla fase referente bensì ad un approfondimento di emendamenti che erano stati trasmessi ad essa da parte della Presidenza. Mi spiace che l'opposizione abbia abbandonato i lavori per protestare –legittimamente (non voglio entrare nel merito) – perché obiettivo di questa Presidenza era fare in modo che tali emendamenti venissero approfonditi nel loro contenuto in sede di Commissione, così come a quest'ultima era stato richiesto più volte.

La Commissione, nella pienezza della sua autonomia, si è però pronunciata e questa Presidenza non può che prenderne atto, anche perché, ripeto, non vi è una prassi consolidata. Mi rendo conto che l'interpreta-

zione può prestarsi a varie ipotesi, e proprio per questo mi riservo, non certo in questo momento, di richiedere alla Giunta per il Regolamento un'interpretazione, sapendo che in questo momento il deliberato della Commissione giustizia si è posto su una prassi di altri precedenti: possono essere condivisibili o meno, ma vi sono state analoghe interpretazioni e scelte.

Quindi, inviterei i colleghi ad andare avanti nei lavori, perché è giunto il momento di continuare nell'illustrazione delle pregiudiziali. Mi spiace che il mio invito ad approfondire in Commissione dei temi delicati non abbia potuto trarre i suoi frutti perché l'opposizione ha lasciato i lavori. *(Commenti del senatore Garraffa).*

MORANDO *(PD)*. Presidente, non ci è stato consentito di discutere i subemendamenti!

PRESIDENTE. Per favore, colleghi. Il mio impegno è anzi un invito, rivolto ai senatori Zanda e Quagliariello, cui è devoluta la tematica relativa alla riforma dei Regolamenti, ad approfondire anche questo aspetto: non certo oggi, ma in sede di esame delle proposte di modifica del Regolamento, compito per assolvere il quale sono stati nominati relatori. Rivolgo quindi loro questo appello per approfondire questo tema.

Questa Presidenza, quindi, ritiene a questo punto di dover prendere atto della scelta della Commissione, che si è pronunziata con un voto; la Presidenza non riscontra una palese anomalia delle regole perché, tra l'altro, il Regolamento stesso non precetta la Commissione all'obbligo di funzionamento in sede referente. È per questo motivo che in passato vi sono stati atteggiamenti diversi. Quindi, la Presidenza invita i colleghi a proseguire nei lavori con la illustrazione delle questioni pregiudiziali. Dobbiamo andare avanti e abbiamo, a tal proposito, una deliberazione assunta all'unanimità dalla Conferenza dei Capogruppo.

La Presidenza ha rinviato il testo in Commissione e ha accolto la richiesta dell'opposizione, assumendosi tale responsabilità. Essa ha il dovere di gestire e pianificare i lavori d'Aula, secondo quanto deliberato all'unanimità dalla Conferenza dei Capigruppo, e ciò intende fare.

ZANDA *(PD)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZANDA *(PD)*. Signor Presidente, molto opportunamente lei richiama il deliberato all'unanimità della Conferenza dei Capigruppo ed io sono qui a confermarle la lealtà del Partito Democratico rispetto a quel deliberato. Voglio però ricordarle che la lealtà è un sentimento – se così posso chiamarlo – bilaterale, che implica una lealtà reciproca tra le parti. Lei ha ben presente lo svolgimento della Conferenza dei Capigruppo di questa mattina e ricorderà come, da parte di tutte le opposizioni, siano state messe in rilievo, in modo puntuale, le ragioni costituzionali, regolamentari e an-

che politiche che hanno portato le opposizioni a chiedere che il provvedimento tornasse in Commissione, dal momento che era stato innovato praticamente nella sua totalità. Lei certamente ricorderà quale fosse lo spirito che sorreggeva questa nostra richiesta. Abbiamo inviato nuovamente il provvedimento in Commissione perché essa potesse svolgere al completo le sue funzioni. Su sua richiesta, signor Presidente, abbiamo accettato un termine molto ridotto (perché era un termine di poche ore) per esaminare un provvedimento completamente nuovo. Sempre su sua richiesta, signor Presidente, abbiamo accettato un termine finale in modo che fosse certa la data nella quale il provvedimento sarebbe stato posto in votazione.

Abbiamo però chiesto che il provvedimento andasse in Commissione per essere esaminato dalla Commissione. Noi non volevamo un contentino, non volevamo che si dicesse che, sì, il provvedimento era andato in Commissione, ma senza costrutto. Il relatore Valentino ha detto che è andato in Commissione a riflettere e sia lui che il presidente Berselli hanno riferito di aver chiamato il Presidente del Senato per chiedere delucidazioni su come comportarsi. Io immagino che il Presidente del Senato abbia dato le delucidazioni che gli sono state richieste e che sulla base di queste la maggioranza abbia votato. Certo, la maggioranza qui voterà tutto, anche questo provvedimento. La maggioranza lo voterà, certamente, ma noi qui non stiamo chiedendo altro che il rispetto dei nostri diritti! *(Applausi dai Gruppi PD e IdV).* Signor Presidente, noi abbiamo chiesto ieri, e chiediamo oggi, che vengano rispettati i nostri diritti! Noi non stiamo chiedendole del merito! Del merito, e sul merito, finora non si è detta una parola. Nessuno ha affrontato la questione del merito del provvedimento. Noi chiediamo soltanto che quando un provvedimento va in Commissione, questa lo esamini, lo voti e voti gli emendamenti e i subemendamenti, qualora vi siano. In questo caso c'erano, ma questa opportunità ci è stata negata!

Lei afferma che vi erano precedenti da una parte e dall'altra. Ma lei cosa ha risposto al presidente Berselli quando le ha chiesto un consiglio? Gli ha risposto di decidere da solo e di scegliere quali precedenti preferisse: quelli di una parte o quelli dell'altra. Ma noi vogliamo votare gli emendamenti!

PRESIDENTE. Senatore Zanda, è la Commissione che, allo stato attuale, è autonoma e libera di decidere perchè vi sono orientamenti differenziati. *(Applausi dal Gruppo PdL. Commenti dai Gruppi dell'opposizione.).* Così stanno le cose. Io non do prescrizioni alla Commissione. Conosco il Regolamento e, se il Regolamento fosse stato vincolante, avrei detto al presidente Berselli che era obbligato a seguire un percorso. Questo, però, non è previsto.

ZANDA *(PD)*. Presidente, noi le abbiamo citato dei precedenti e comunque...

PRESIDENTE. Anche perché, scusi se la interrompo, siccome avevamo fissato un orario per riprendere i lavori, lei sa bene che anche se fosse iniziata la votazione dei subemendamenti, in assenza di definizione del voto, si sarebbe arrivati ugualmente in Aula. Questo era l'impegno. *(Commenti del senatore Morando).*

ZANDA *(PD)*. Se mi permette, Presidente, questo rafforza la nostra posizione. Se c'era un termine, perché non hanno cominciato a votare? Se non si faceva in tempo a completare le votazioni si poteva interrompere, ma perché non abbiamo potuto farlo? Mi spieghi perché. E poi mi può dire che cosa ha risposto al senatore Berselli quando le ha chiesto che cosa fare? Io ho sentito in Aula il relatore e il Presidente della Commissione dire che si sono consultati con il Presidente del Senato. Cosa ha fatto il Presidente del Senato? Come oggi ho sottolineato in sede di Conferenza dei Capigruppo, io non le chiedo, Presidente, di tutelare le opposizioni più di quanto fa con la maggioranza ma almeno quanto tutela la maggioranza! *(Applausi dai Gruppi PD, IdV e del senatore D'Alia).*

Noi ieri le abbiamo chiesto di sospendere la seduta, e lei ce l'ha rifiutato; quando glielo ha chiesto il Presidente del PdL, lei ha sospeso la seduta. Perché l'ha fatto?

PRESIDENTE. La prego di concludere, senatore Zanda.

ZANDA *(PD)*. Io le chiedo soltanto di rispettare i diritti dell'opposizione! *(Vivi, prolungati applausi dai Gruppi PD, IdV e UDC-SVP-Aut. Congratulazioni.)*

BRICOLO *(LNP)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BRICOLO *(LNP)*. Signor Presidente, credo che a questo punto sia giusto raccontare la storia del confronto che c'è stato tra la maggioranza e l'opposizione sulla calendarizzazione di questo provvedimento. Io capisco la necessità dell'opposizione di farsi sentire e di cercare la massima visibilità per mostrare la propria azione di contrasto a questo provvedimento: sono spinti dai giornali, domani hanno bisogno di vedere... *(Vivaci proteste dai Gruppi PD e IdV. Applausi dai Gruppi LNP e PdL).* Io non ho interrotto il senatore Zanda; voi, se volete, interrompetemi pure, ma credo di dover continuare il mio intervento. Avete bisogno della vostra visibilità, perché è chiaro che state portando avanti un'azione politica con i vostri interventi.

SOLIANI *(PD)*. Vai al sodo. Cosa vuoi dire? Vai al sodo.

PRESIDENTE. Senatrice Soliani, per cortesia, il senatore Bricolo ha diritto di intervenire come il senatore Zanda e gli altri colleghi.

BRICOLO *(LNP)*. Voglio semplicemente rendere partecipe l'Aula del confronto che c'è stato fra maggioranza e opposizione sulla calendarizzazione di questo provvedimento. Allora, credo che sia giusta comunque la volontà di farsi sentire e la ricerca di visibilità; ieri sera abbiamo visto come vi siete posti nei confronti dell'Aula, diciamo in maniera poco ortodossa. *(Commenti dal Gruppo PD. Ilarità).* Nessuno ha detto niente, ve lo abbiamo lasciato fare, però è anche giusto ricordare le numerose concessioni che sono state fatte in seguito alle richieste delle opposizioni nei riguardi di questo provvedimento, che adesso elencherò, Presidente.

Potevamo, come maggioranza, chiedere la calendarizzazione di questo provvedimento nel mese di dicembre, e non l'abbiamo fatto. Abbiamo, in due occasioni, raddoppiato i tempi di discussione per le opposizioni perché era stato chiesto in Conferenza dei Capigruppo. Abbiamo posticipato di una settimana la votazione finale di questo provvedimento per permettere alle opposizioni di esprimersi al meglio in quest'Aula. Abbiamo ceduto i nostri tempi alle opposizioni, come richiesto, per dare loro più tempo di discussione; abbiamo allungato i termini di presentazione dei subemendamenti agli emendamenti del relatore, perché non li avevate presentati nella giornata di ieri; abbiamo fatto, evidentemente, una serie di concessioni che, a mio modo di vedere, non giustificano e rendono inammissibile l'ostruzionismo in Aula di fronte alla disponibilità da parte della maggioranza a confrontarsi comunque.

Signor Presidente, credo che sia giusto andare avanti e la invito a procedere, anche perché il Regolamento del Senato lo prevede. È giusto che il Senato si esprima su questo provvedimento. *(Applausi dai Gruppi LNP e PdL).*

* QUAGLIARIELLO *(PdL)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

QUAGLIARIELLO *(PdL)*. Signor Presidente, vorrei soltanto, con pacatezza, reagire a una ricostruzione dei fatti che non convince e, soprattutto, che può essere verificata da tutti coloro sono stati interpreti di questi momenti.

Signor Presidente, questo dibattito, come è stato giustamente fatto notare, si sarebbe dovuto e potuto chiudere già prima della pausa natalizia. Ciò non è avvenuto per via delle sollecitazioni affinché potesse esservi un approfondimento dei temi e un approfondimento delle questioni. *(Commenti dal Gruppo PD).*

PRESIDENTE. Colleghi, per cortesia, fate silenzio. Non vorrei che questa Aula si trasformasse in uno stadio. Avete parlato; lasciate parlare. Ascoltiamo.

QUAGLIARIELLO *(PdL)*. È stata una decisione assunta tenendo conto della rilevanza delle tematiche e delle sollecitazioni che sono provenute dall'opposizione.

Nella giornata di ieri è accaduto che è stata richiesta da parte dell'opposizione, sulla base di un lancio di agenzia, la sospensione della seduta nel momento nel quale erano già previste le votazioni sulle pregiudiziali. Signor Presidente, non sarò io, che sono molto meno parlamentarista dei miei colleghi dell'opposizione, che ritengo che tra Governo e maggioranza ci sia una solidarietà, a dover far presente che da un punto di vista formale quella di cui si parlava nel lancio di agenzia era una decisione che eventualmente sarebbe spettata all'Esecutivo il giorno dopo, e che il Parlamento avrebbe dovuto attendere quella decisione, come lei giustamente ha fatto notare all'Assemblea.

Da parte nostra, infatti, ci possono essere anche delle inclinazioni istituzionali che vanno più in un senso o nell'altro, ma questo non è consentito al Presidente del Senato che deve invece garantire la centralità del Parlamento, almeno fino a quando questa Carta e questi Regolamenti lo governeranno. Vorrei far notare sommessamente al presidente Zanda che in quella situazione la ragione per la quale si è acconsentito alla sospensione della seduta non è perché il Capogruppo della maggioranza l'ha richiesta laddove era stata negata, ma perché nel momento nel quale anche il Capogruppo della maggioranza l'ha richiesta c'era un'unanimità: c'era una richiesta che veniva sia dall'opposizione che dalla maggioranza. *(Applausi dal Gruppo PdL)*. Questo cambiava i termini della questione. *(Commenti dal Gruppo PD)*. Quante volte in questa Aula abbiamo visto assumere decisioni compartecipate che invece non sarebbero state possibili se solo una delle parti, indipendentemente dal fatto che fosse maggioranza o opposizione, l'avesse chiesta. È una prassi abituale di questo Parlamento e del Presidente del Senato che, anche in questo caso, non ha fatto nessuna preferenza; ha semplicemente seguito una prassi consolidata. *(Applausi dal Gruppo PdL)*.

Signor Presidente, in questa situazione credo che ora la maggioranza abbia il diritto di richiedere che i tempi che sono stati fissati siano rispettati nella sostanza. Noi le chiediamo che, dopo due Conferenze dei Capigruppo che di fatto hanno ampliato i termini del dibattito, e dopo che la maggioranza e la Presidenza hanno dato tutte le prove di non voler assolutamente soffocare un dibattito nel merito, ci sia la possibilità che il provvedimento in esame sia votato, così come la prassi e la sostanza del parlamentarismo impongono. *(Applausi dai Gruppi PdL e LNP)*.

* ICHINO *(PD)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ICHINO *(PD)*. Signor Presidente, forse quanto sta accadendo in quest'Aula può spiegarsi alla luce di ciò che lei ci ha detto ieri sera, verso il termine della seduta. Leggo dal resoconto stenografico: «La polemica po-

litica (...) la si faccia altrove, non in quest'Aula». Ora, poiché non possiamo credere che lei abbia inteso rievocare il motto di infausta memoria «qui si lavora, non si fa politica», le chiediamo: che cosa stiamo a fare qui? *(Applausi dai Gruppi PD e IdV).*

CASTELLI, *vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. A fare le leggi, non politica: c'è una piccola differenza.

PRESIDENTE. Senatore Ichino, cerchiamo di svolgere tutti, con senso di responsabilità, la nostra funzione legislativa.

Colleghi, ritengo che si sia giunti a un punto in cui occorre che tutti si assumano le proprie responsabilità. Questa mattina si è riunita la Conferenza dei Capigruppo; ieri abbiamo interrotto i lavori alla luce di un lancio di agenzia, e a tal proposito rispondo al senatore Ichino. Tale lancio di agenzia ha determinato in Aula un clima di improcedibilità dei lavori, del quale mi sono molto amareggiato, perché sono fortemente convinto del fatto che quest'Aula debba e possa ospitare momenti di conflittualità, di scontro politico, di differenziazione di posizioni, ma inerenti al tema legislativo trattato. I temi del dibattito politico estranei a quest'Aula debbono rimanere tali, salvo quando si trasformano in atti legislativi. Questa, come Presidente di un'Aula parlamentare, è la mia convinzione. In quell'occasione ciò non è accaduto: l'Aula si è trasformata in un'arena e, anche su richiesta della maggioranza, considerata altresì l'ora, abbiamo sospeso i lavori.

Oggi il Governo ha dichiarato che quel lancio di agenzia non aveva i presupposti, non era fondato in punto di fatto; erano presenti i Capigruppo nella Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari quando il ministro Vito ha dichiarato che il Governo aveva esaminato tecnicamente l'aspetto, ma non solo non aveva minimamente deciso di porre il decreto-legge all'ordine del giorno, ma non intendeva affrontare la materia con un simile strumento legislativo, spazzando quindi ogni ipotesi di presentazione di tale decreto, che ieri aveva scatenato la reazione dell'opposizione. Si è pertanto spianata una strada, perché quello era l'elemento scatenante.

Questa mattina – nonostante questa Presidenza avesse dilatato e concesso, così come si era impegnata a fare, ulteriore tempo, accettato da tutta l'opposizione – c'è stata nuovamente la richiesta delle opposizioni della trasmissione del provvedimento in Commissione. Ciò dopo che, da parte della Presidenza, si era già attribuito ai Gruppi dell'opposizione, all'unanimità, con la condivisione di tutti, il 50 per cento del tempo in più rispetto a quello iniziale, con buona pace di tutti. Nonostante ciò, il Capogruppo del suo partito, senatore Ichino, è tornato, unitamente ad altri Capigruppo, ad insistere per un rinvio del testo in Commissione.

La Presidenza, *pro bono pacis*, proprio per garantire i diritti dell'opposizione e non dare la sensazione che fosse preclusa tale richiesta, ha esaminato il Regolamento, ha visto che vi era l'ipotesi di trasmissione, non del disegno di legge, ma di singoli emendamenti (quelli del relatore), ed ha concordato, in una trattativa abbastanza pacata e corretta tra Presi-

denza, opposizione e maggioranza, i termini del rinvio: rinvio in Commissione; ritorno in Aula per le ore 17; chiusura dei lavori per martedì sera o mercoledì mattina (poi si è concluso per mercoledì alle ore 12, perché c'è una richiesta di diretta televisiva).

Tutto questo avveniva in un approccio abbastanza responsabile da parte di tutti, con la mediazione di questa Presidenza, che si è assunta la responsabilità, applicando il Regolamento, di rinviare il provvedimento, per alcune sue parti, in Commissione.

È insorta in Aula, adesso, una diatriba sulla interpretazione della norma che si è data la Commissione sull'*iter* dei lavori. Ho chiarito che, quando sono stato interpellato, ho ribadito il concetto che non vi è una prassi consolidata. Colleghi, credetemi, è così: non vi è una prassi consolidata. Se vi fosse una prassi consolidata, io stesso, così come stamattina ho rinviato il provvedimento in Commissione, direi oggi a voi: vi era una prassi consolidata, è stata violata, ma così non è. Ho ribadito che le Commissioni, in passato, investite ai sensi del comma 11 dell'articolo 100 del Regolamento, avevano operato in maniera diversa, a seconda delle proprie scelte autonome, interne alla Commissione, sapendo bene – e a tal proposito ricordo al collega Zanda un mio confronto proprio in Conferenza dei Capigruppo – come si fosse discusso dell'aspetto dell'approvazione degli emendamenti, che quando abbiamo tenuto la Conferenza non erano stati ancora nemmeno presentati per l'Aula e che questa Presidenza ha consentito che venissero presentati dall'opposizione con l'ulteriore differimento dei termini. Questo, in un clima di reciproco rispetto e di rispetto dei diritti dell'opposizione, perché i termini erano scaduti ieri sera; il senatore Zanda ha garbatamente insistito e questa Presidenza ne ha consentito la presentazione a termini scaduti; ma per votare in Aula, perché questa era la logica e questo era il comune sentire del fatto che l'Aula venisse investita del voto: l'Aula, che è l'espressione della sacralità del Parlamento, più che la Commissione.

La trasmissione degli emendamenti alla Commissione era un gesto di disponibilità della Presidenza, proprio per rispetto dei diritti dell'opposizione. Opposizione che questa Presidenza intende quotidianamente rispettare, nonostante eventuali critiche ed eventuali censure, che sono il sale della democrazia, dalle quali non mi faccio intimorire, né in un senso né nell'altro. Non mi faccio condizionare, perché sono in pace con la mia coscienza e ritengo, fino ad oggi, di aver gestito con il rinvio in Commissione, spero saggiamente – posso anche aver sbagliato, sono pronto alle critiche, non mi sottraggo – questa vicenda.

A questo punto, però, la senatrice Finocchiaro ha chiesto una riunione della Giunta per il Regolamento ed io, così come tante volte ha fatto il mio saggio predecessore, presidente Marini, quando vi erano tematiche che intervenivano sul dibattito di un disegno di legge, mi impegno a portare l'interpretazione del comma 11 dell'articolo 100 alla Giunta per il Regolamento, per capire se rientri nei poteri della Commissione decidere il percorso, o se la Commissione, investita dei singoli emendamenti, debba muoversi in sede referente e quindi giungere al voto. Non dimenticando

che, poiché l'articolo che ho applicato prevede un ritorno in Aula *ad horas*, quindi a termine fisso, è evidente che l'eventuale inizio del voto degli emendamenti non ha certezza di completamento perché c'è la famosa «tagliola». Regolarsi sulla velocità o meno dei propri lavori fa poi parte dell'organizzazione dei lavori della Commissione.

Colleghi, vi prego, però di credermi – mi rivolgo a tutti, maggioranza e opposizione – se dico che ritengo di aver oggi compiuto il massimo degli sforzi per fare in modo che non si lasciasse un *vulnus* nella storia di questo Senato in questa legislatura, e cioè che una richiesta dell'opposizione di ritorno in Commissione potesse essere resa vana. E ho detto anche in Conferenza dei Capigruppo che applicavo questo articolo assumendomene la piena responsabilità perché ritenevo la materia sensibile e che questo non costituisse precedente autonomo, cioè che non significasse che tutte le volte che una maggioranza o una opposizione avessero chiesto il ritorno in Commissione sarebbe stato un loro diritto, perché la decisione è facoltà del Presidente. Ed ho motivato che l'applicazione di questo comma del Regolamento da parte mia nasceva dalla sensibilità del tema trattato. Il senatore Zanda ricorderà perfettamente che ho motivato il ritorno in Commissione tenendo conto del fatto che si parla di garanzie e di diritti, quindi di un tema sensibile. Quindi, proprio in relazione alla specificità del tema, ho ritenuto di assumermi la responsabilità di rinviare in Commissione questi emendamenti, perché ho motivato nel merito.

Poi, onorevoli colleghi, mi appello anche al vostro senso di responsabilità. Se la Commissione ha adottato una scelta rispetto ad un'altra in assenza di un Regolamento fisso e perentorio, questo è da approfondire nel prosieguo con un chiarimento e una pronuncia della Giunta per il Regolamento, che possiamo riunire anche la prossima settimana. Se, però, si trasforma questo argomento in acceso dibattito, in contestazioni, in clima esasperato, me ne dorrei moltissimo perché mi renderei conto che evidentemente i miei sforzi, il mio tentativo di ricondurre questo dibattito ad un clima pacato e accettabile, sono stati vani. Mi auguro che ciò non avvenga, e comunque io mi sforzerò quotidianamente, momento per momento, di fare in modo che il dibattito si incanali, come ho cercato di fare questa mattina, certamente su un clima di confronto, ma non di esasperazione. *(Commenti del senatore Morando)*. Mi appello, dunque, al senso di responsabilità dei Capigruppo di maggioranza ed opposizione per consentire all'Aula di continuare i propri lavori sapendo che l'argomento della funzionalità della Commissione, che si vede attribuita alcuni emendamenti ai sensi del comma 11 dell'articolo 100, richiede un chiarimento volto a stabilire se la Commissione è autonoma nel decidere la procedura, se in sede referente o meno.

Questo è un tema che va approfondito. Sono pronto ad approfondirlo, ma non certo in questo momento, in cui già si è iniziato un percorso tortuoso, rispetto al quale si sta cercando di individuare una via, avendo prorogato i termini sia con riferimento ai subemendamenti che agli interventi e al voto finale. Mi appello a questo senso di responsabilità per consentire a quest'Aula di rientrare nel solco, nell'alveo della responsabilità di tutti.

LEGNINI *(PD)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LEGNINI *(PD)*. Signor Presidente, con riferimento all'ordine dei lavori e alle parole da lei pronunciate, si pone una ulteriore possibilità, che poi è una proposta che vogliamo formularle. Lei ha invocato, e prima di lei il presidente Quagliariello, il rispetto dei tempi stabiliti nella Conferenza dei Capigruppo. Ora, né la presidente Finocchiaro né il presidente Zanda hanno chiesto di mettere in discussione quella tempistica. Non hanno chiesto di riunire la Giunta per il Regolamento per poi articolare nuovamente i lavori. Noi riteniamo che, stante l'estrema importanza del problema che le è stato sottoposto, si debba e si possa organizzare i lavori in modo tale da rispettare quei tempi, concludendo l'esame del provvedimento entro mercoledì della prossima settimana.

Questa proposta nasce dal fatto che la decisione da lei assunta poco fa è molto seria e molto grave. Essa costituirebbe realmente un precedente pericoloso per il Parlamento. Lei ha parlato di una prassi consolidata e di altri precedenti, che però non ha avuto cura di indicarci – e dunque non conosciamo quali possano essere questi precedenti di segno contrario – ma vorrei ulteriormente sottolineare...

PRESIDENTE. Saranno forniti, senatore Legnini. Glielo assicuro.

LEGNINI *(PD)*. Il presidente Berselli questa mattina, e io ho partecipato insieme agli altri colleghi ai lavori della Commissione, aveva disposto la votazione degli emendamenti e dei subemendamenti.

BERSELLI *(PdL)*. No.

LEGNINI *(PD)*. Il presidente Berselli questa mattina aveva deciso in questo senso. Dopo la consultazione con la Presidenza del Senato, alla quale si è fatto riferimento, il presidente Berselli ha deciso di mettere ai voti se la Commissione doveva fare il proprio mestiere oppure no.

La questione è seria e delicata, perché nel momento in cui il Presidente del Senato decide il rinvio in Commissione, così è scritto al comma 11 dell'articolo 100, non è più nella disponibilità né del Presidente della Commissione, né – me lo consenta – del Presidente del Senato disciplinare ulteriormente la fase successiva. E la fase successiva si svolge – lei certamente me lo insegna, signor Presidente – o in sede referente o in sede consultiva; poiché la sede consultiva non c'entra nulla con l'esame di merito del provvedimento, si doveva svolgere in sede referente. Se questo non avviene, si viola palesemente l'articolo 72 della Costituzione. Altro che agenzie di stampa!

Noi avevamo chiesto ieri, all'inizio della seduta (e poi abbiamo rinnovato tale richiesta), il rinvio del provvedimento in Commissione per ragioni sostanziali, non perché il Governo si apprestava ad emanare un de-

creto-legge. E certo non l'abbiamo comunicato noi che si apprestava ad emanare un decreto-legge.

PRESIDENTE. La prego di concludere, senatore Legnini.

LEGNINI *(PD)*. Le chiedo scusa, signor Presidente; vorrei che almeno restasse agli atti e, in ogni caso, la prego di esaminare questa ulteriore proposta, pur di non violare un principio sacrosanto. Le faccio notare che nel precedente menzionato dalla presidente Finocchiaro eravamo in presenza addirittura di emendamenti di iniziativa parlamentare, cioè di un emendamento a sua firma, signor Presidente, l'emendamento Schifani (chiamato appunto «lodo Schifani»), e di un emendamento del presidente Cossiga. Nelle Commissioni riunite 1ª e 2ª si svolse una discussione esattamente identica a quella che si è svolta in Commissione giustizia questa mattina e a quella che si sta svolgendo oggi pomeriggio in Aula, e la conclusione di quelle Commissioni fu quella che è stata richiamata: non si può sopprimere il diritto-dovere di una Commissione di merito di esprimersi con un voto sugli emendamenti e sui subemendamenti.

Lei si renderà conto, signor Presidente, della gravità della decisione che ha assunto e che mi auguro voglia rivedere. Tanto più che noi siamo disponibili anche a lavorare giovedì pomeriggio, venerdì e lunedì, se sarà necessario: tutto il tempo necessario per poter votare gli emendamenti e i subemendamenti in Commissione e per poterli poi votare Aula, come prevedono la Costituzione e il nostro Regolamento. *(Applausi dai Gruppi PD e IdV).*

PRESIDENTE. Senatore Legnini, ribadisco di aver detto al presidente Berselli che era la Commissione a dover decidere, in assenza di una espressione esplicita del Regolamento; questo mi sono limitato a fare. Confermo il fatto che occorre un approfondimento sull'interpretazione della norma. Proprio per questo ritengo che la mia decisione di proseguire nell'ordine dei lavori non costituisca una violazione del Regolamento: se il Regolamento fosse esplicito e chiaro, mi guarderei bene dal violarlo; non ritengo di aver posto in essere, fino ad oggi, atteggiamenti palesemente offensivi nei confronti di questo Regolamento, che è poi il nostro viatico.

Prendo atto del suo intervento, senatore Legnini. Le ho consentito di parlare, come le consento sempre, considerato anche il suo ruolo di responsabile dell'Aula, che io rispetto. Ma le posso garantire che mi sento perfettamente in pace con la mia coscienza. Se vi fosse un orientamento diverso su come si deve muovere la Commissione, mi guarderei bene dal prendere questa decisione; non convocherei nemmeno la Giunta per il Regolamento, ma rinvierei il provvedimento alla Commissione in sede referente.

Questo però non posso farlo, per alcuni semplici motivi. In primo luogo, non lo prevede il Regolamento. In secondo luogo, vi sono stati in passato dei percorsi diversi. In terzo luogo, per scrupolo, aderendo

alla richiesta della senatrice Finocchiaro e dei senatori D'Alia e Li Gotti, mi rendo conto che occorre un approfondimento su quello che deve essere l'atteggiamento della Commissione. Io ho rinviato il provvedimento in Commissione proprio per rispondere alla mia coscienza, per evitare che rimanesse un *vulnus*. Senatore Legnini, le potrei citare centinaia e centinaia di emendamenti interamente sostitutivi, anche di finanziarie, presentati da Governi di qualunque coalizione e su cui addirittura è stata posta la fiducia (come vede, parlo a 360 gradi), che non hanno determinato questa forte opposizione di merito.

È la storia, senatore Legnini. Nonostante questa prassi che non ha dato mai luogo all'obbligatorietà del rinvio in Commissione, ho disposto stamattina il rinvio in Commissione del provvedimento. Il senatore Zanda mi può dare atto di aver motivato tale rinvio con riferimento al fatto che si sta parlando di diritti, di giustizia e di libertà, cioè di temi da me definiti sensibili. Avrei potuto anche non farlo; tuttavia, resomi conto della delicatezza di questi temi, ho disposto il rinvio del provvedimento in Commissione.

Ritengo però che se la Commissione ha adottato una scelta piuttosto che un'altra rispetto al percorso da intraprendere, non si può «impiccare» questa Presidenza solo perché l'opposizione non condivide il percorso che la Commissione si è data, in assenza di una regola fissa.

Le posso assicurare e le posso dare la mia parola, senatore Legnini, che se vi fosse una regola fissa rimanderei il provvedimento in Commissione, dicendo alla Commissione di lavorare in sede referente, per poi riportare indietro il provvedimento alle ore 7 o 8 di domani mattina. Non lo posso fare per questo motivo; ma mi impegno a far riunire la Giunta per il Regolamento per chiarire una volta per sempre se il comma 11 dell'articolo 100 del Regolamento va interpretato nel senso che la Commissione deve svolgere la sua funzione «padre», quella referente, o se deve svolgere soltanto una funzione consultiva.

Perché vede, senatore Legnini, il viatico è quello di chiedersi se la funzione della Commissione, una volta che si rimandino in Commissione soltanto alcuni emendamenti e non l'intero testo, deve essere referente o consultiva. Lei mi insegna che, se è consultiva, si conclude con il voto di un parere e se è referente, invece, si votano i testi. Questo è il dilemma, che deve essere chiarito. Sino ad oggi le posso garantire che le Commissioni hanno deciso nella piena autonomia il percorso da darsi.

MORANDO *(PD)*. Dunque, è la maggioranza che decide sulla natura della Commissione?

PRESIDENTE. No, senatore Morando, non è la maggioranza. Le posso assicurare che, al di là dell'alternanza delle maggioranze e delle opposizioni, queste scelte sono state fatte da maggioranze di qualunque tipo. Non «impicchiamoci» al discorso relativo a questa maggioranza o a questa opposizione. Proseguiamo, dunque, con i nostri lavori.

Ricordo che nella seduta di ieri il relatore ha integrato la relazione scritta, il relatore di minoranza ha svolto la relazione orale ed ha avuto inizio l'illustrazione delle questioni pregiudiziali e sospensive.

Ha chiesto di intervenire la senatrice Bugnano per illustrare la questione pregiudiziale QP4. Ne ha facoltà.

BUGNANO *(IdV)*. Signor Presidente, all'inizio del mio intervento, desidero solo porre una domanda: se la Giunta per il Regolamento si pronuncerà solo dopo che avremo esaminato questi emendamenti, mi chiedo come faremo a sanare il *vulnus* che c'è stato in questo caso, visto che la Commissione ha operato in modo diverso. Mi dispiace soprattutto dover rilevare che la sua sensibilità, con tutto il rispetto, va a corrente alternata, perché da una parte lei dice che quelli in esame sono temi sensibili, e per questo motivo ha ritenuto di rinviare il provvedimento in Commissione, ma dall'altra non ritiene di dover appurare, con la sua sensibilità, anche questo aspetto, che credo sia altrettanto rilevante, perché sappiamo tutti benissimo che i lavori che si svolgono in Commissione sono altrettanto importanti di quelli dell'Aula, soprattutto in un caso come questo, in cui il provvedimento è stato totalmente stravolto.

La questione pregiudiziale QP4 riguarda la violazione dell'articolo 3 della Costituzione da parte del testo originario del provvedimento, che poi gli emendamenti hanno completamente stravolto; quindi è anche un po' ridicolo e superfluo il nostro lavoro di illustrazione delle questioni pregiudiziali. È bene però che si sappia quale era la proposta offensiva, nei confronti della giustizia e dei cittadini, che questa maggioranza voleva proporre al Parlamento. *(Brusìo).*

Signor Presidente, con questo brusìo è impossibile parlare.

PRESIDENTE. Ha perfettamente ragione, senatrice Bugnano. Colleghi, per cortesia, è in corso l'illustrazione delle questioni pregiudiziali: chi non è interessato è cortesemente invitato a lasciare l'Aula in silenzio e a non parlare soltanto tra i banchi.

BUGNANO *(IdV)*. L'articolo 2 di questo provvedimento prevede l'estinzione dell'azione penale e quindi, sostanzialmente, l'estinzione del processo, collegando questo risultato al massimo della pena edittale, che il provvedimento prevedeva in dieci anni. Quindi è stata prevista una serie di ipotesi di reato escluse dall'applicazione della prescrizione processuale. È evidente a tutti, tant'è vero che gli emendamenti presentati vanno in una direzione opposta – se possibile peggiorativa, ma vi accennerò in seguito – che i reati esclusi dall'applicazione della prescrizione processuale sono reati assolutamente disomogenei, e non v'è chi non veda l'incoerenza e l'irrazionalità di questa elencazione, che contiene quindi una palese violazione dell'articolo 3 della Costituzione, che ci vuole ovviamente tutti uguali davanti alla legge.

Oltretutto, l'articolo 2, con l'idea di collegare la prescrizione processuale alla pena edittale prevista per un reato, confligge anche con dispo-

sizioni che promanano da fonti sovranazionali. Mi riferisco in particolare alla normativa collegata alla Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, ratificata dall'Italia nell'agosto del 2009, nella quale si raccomanda agli Stati aderenti di rafforzare la normativa sostanziale e processuale per meglio prevenire e combattere i fenomeni corruttivi. Nel nostro ordinamento giuridico, invece, prima attraverso la legge Cirielli, che ha ridotto i termini della prescrizione del reato, e adesso, con questa normativa che introduce una prescrizione processuale, si va assolutamente nella direzione opposta.

Sostanzialmente, quindi, la combinazione perversa, l'intreccio di questi due sistemi prescrizionali non vanno proprio verso la direzione di combattere il fenomeno corruttivo.

PRESIDENTE. Senatrice Bugnano, la pregherei di concludere: le ho dato un minuto in più proprio per la premessa, ma è il suo Gruppo ad averle assegnato quattro minuti.

BUGNANO *(IdV)*. Signor Presidente, voglio concludere dicendo che adesso l'elencazione dei reati è stata esclusa dall'emendamento presentato dal relatore, mentre si prevede la possibile applicazione della prescrizione processuale a tutti i reati, indipendentemente dalla loro gravità. Voglio ricordarvi invece due reati, quelli previsti dagli articoli 434 e 437 del codice penale, ossia il disastro doloso e l'omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro. Si tratta di due reati contestati nel processo Eternit a Torino, che si salverà soltanto grazie alla norma transitoria, ma un altro processo Eternit verrà colpito dalla prescrizione processuale. *(Applausi dei senatori Pardi e Sangalli).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Lannutti per illustrare la questione pregiudiziale QP5. Ne ha facoltà.

LANNUTTI *(IdV)*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento in esame è l'ennesimo tentativo di imporre alla produzione legislativa un marchio autoritario, spingendosi fino a rinnegare la sovranità del Parlamento e ad infliggere ferite mortali alla Costituzione.

Tre sono i punti della questione pregiudiziale che espongo: a luglio, com'è già stato ricordato, il Parlamento ha approvato la legge che autorizza la ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione. Ebbene, la previsione dell'estinzione dello strumento processuale anche per i delitti di corruzione cancella i 71 articoli della Convenzione e viola palesemente gli articoli 10 e 11 della Costituzione.

È evidente che l'obiettivo di questo disegno di legge, nella misura in cui esso determina la caduta del ricorso ai riti alternativi, portatori di un effetto deflattivo assai significativo, non può essere la celerità del processo, bensì solo la garanzia di passare indenni il processo stesso, facendolo morire. L'incoerenza e l'irrazionalità che contraddistinguono questo

provvedimento marchiano in maniera indelebile il testo di irragionevolezza, rivelandone la reale filosofia di fondo.

In tal senso, le modifiche annunciate dal relatore, con particolare riferimento all'introduzione dell'estinzione del processo per danno erariale (compresi i processi in corso) e all'estensione del meccanismo estintivo anche ai processi per reati sopra ai dieci anni, mettendo una pietra tombale sugli accertamenti di responsabilità per gravissime truffe (concussione, reati finanziari, usura, eccetera), negano la funzione stessa del processo, così come stabilita dalla Costituzione.

Signor Presidente, autorevoli esponenti di maggioranza hanno chiesto di evitare che tali norme, questo indulto mascherato, possano estinguere, ad esempio, alcuni processi in corso sui derivati truffa appioppati dalle banche al Comune di Milano. C'è il rischio – ed è già accaduto – che vengano salvaguardati gli interessi dei banchieri, dei faccendieri, dei furbetti del quartierino che hanno truffato un milione di risparmiatori, bruciando 50 miliardi di euro di sudato risparmio. Proprio oggi a Milano si sta celebrando il processo contro i furbetti del quartierino, con l'ex governatore della Banca d'Italia Fazio alla sbarra per la tentata scalata di Antonveneta.

È già accaduto, signor Presidente, che, mentre le associazioni dei risparmiatori raccoglievano deleghe sulla Bipop/Carire (decine di migliaia di deleghe), è arrivata nei due filoni del processo, a Brescia e a Milano, la Cirielli, che ha estinto i processi e ha ammazzato il diritto dei risparmiatori ad avere giustizia. Per questa ragione chiediamo che non si passi all'esame del provvedimento all'ordine del giorno. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Pedica per illustrare la questione pregiudiziale QP6. Ne ha facoltà.

PEDICA *(IdV)*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge in esame ci pone di fronte ad una chiara strumentalizzazione della giurisprudenza comunitaria. La volontà dei sostenitori di questo provvedimento non è quella di affrontare e risolvere una problematica allarmante per il Paese, bensì quella di contestare e contrastare le decisioni del potere giudiziario, tirando in campo le tanto disattese raccomandazioni della Corte di Strasburgo e le innumerevoli condanne da essa inflitte all'Italia, al solo fine di giustificare un semplice, quanto subdolo, strumento *ad personam.*

La dimostrazione lampante di un tale intento sta nella strana dimenticanza, da parte del Governo, della maggiore flessibilità già accordata nel disegno di legge n. 1440, in corso di esame in Commissione giustizia del Senato, alla durata del processo di primo grado, nella misura in cui esso ritiene come non irragionevole una durata non eccedente i tre anni.

La stessa Corte europea, relativamente alle modalità di indennizzo, ha più volte ribadito l'impossibilità di predeterminare la durata ragionevole del processo, rimandando, alla luce della complessità del procedimento, ad una valutazione caso per caso. Non vi è nel disegno di legge

in esame traccia alcuna dell'accoglimento di tale principio. Al contrario, ben evidenti sono le violazioni della CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo) e, conseguentemente, del dettato costituzionale.

Per queste ragioni, tecnicamente esposte nella questione pregiudiziale QP6, chiediamo all'Assemblea di fermare l'*iter* del disegno di legge n. 1880.

Nonostante il Ministro della giustizia dica che l'Europa ci chiede questa riforma, il disegno di legge proposto dalla Commissione viola palesemente la normativa comunitaria e tale violazione rischia di essere aggravata se verranno approvati gli emendamenti del relatore che estendono anche ai reati di mafia e terrorismo il meccanismo di estinzione del processo.

La visione che questa maggioranza ha dell'Europa, delle leggi comunitarie e dei nostri obblighi nei confronti degli altri Paesi membri e delle istituzioni di Bruxelles e Strasburgo è quella che ormai conosciamo bene: strumentale, cinica e ambigua.

Io non ho dimenticato cosa disse Berlusconi nel suo discorso di insediamento alla Presidenza del Consiglio europeo nel luglio del 2003. Per rispondere a legittime critiche avanzate dal presidente del Gruppo socialista, l'eurodeputato Schulz, lo apostrofò come «*kapò*». La risposta di Schulz fu esemplare: «Il mio rispetto per le vittime del fascismo mi impedisce di rispondere».

Ecco, oggi, con lo stesso spirito europeista e con la stessa amarezza che colpì l'europarlamentare tedesco, non posso che affermare che, per rispetto delle vittime del fascismo, non metterò sullo stesso piano la legge sul processo breve con le cosiddette leggi fascistissime del 1926. Ma la tentazione – lo ammetto – sarebbe grande. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Pardi per illustrare la questione pregiudiziale QP7. Ne ha facoltà.

PARDI *(IdV)*. Signor Presidente, il tempo mi impedisce un'illustrazione tecnica, ragion per cui sono costretto a limitarmi ad una nota sintetica.

Abbiamo di fronte a noi una manovra a tenaglia che punta all'amnistia permanente: con il legittimo impedimento si insegue la prescrizione all'infinito; con il processo breve si cancella il processo Mills, in cui Mills stesso è già stato condannato per essersi fatto corrompere da Berlusconi; con il lodo Alfano costituzionalizzato si cerca il definitivo scioglimento dal vincolo delle leggi, ma il rango costituzionale non impedirà la violazione dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Il partito dell'amore di sé produce una legge *ad libertatem suam* che ghigliottina i diritti di decine di migliaia di parti lese, e persino i processi per strage potranno ad un certo punto essere interrotti dalla chiusura del tempo. Tutto ciò configura l'incostituzionalità del provvedimento in discussione. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire la senatrice Carlino per illustrare la questione pregiudiziale QP8. Ne ha facoltà.

CARLINO *(IdV)*. Signor Presidente, colleghi, il provvedimento oggi in esame presenta una serie di problemi generali, senza dubbio gravi.

Tre sono le principali criticità del testo oggetto d'esame: la questione dei tempi del processo e, in particolare, la data a partire dalla quale prende il via il computo del decorso temporale; l'applicazione immediata ai processi in corso delle disposizioni contenute nel disegno di legge e, infine, il problema delle sedi di dibattimento.

Per quanto riguarda il primo problema, la scelta di fissare a priori la durata di un processo, senza prevedere una valutazione del singolo caso da parte del giudice, contrasta palesemente con la normativa comunitaria. Nel quadro di una siffatta operazione di fissazione e scansione dei tempi del processo, appare contraddittorio il diverso riferimento dei primi due articoli del disegno di legge n. 1880-A alla data di inizio del processo penale, per cui essa coincide prima con la data di assunzione della qualità di imputato, per poi successivamente accogliere anche una fase preliminare al processo *stricto sensu.*

Per quanto attiene la questione della retroattività, mi limito solo a segnalare la violazione non solo di un secolare principio in virtù del quale ogni atto è regolato dalla legge vigente nel momento in cui esso si verifica, ma anche dell'articolo 11 delle preleggi. Tale violazione non verrebbe superata, ma, anzi, reiterata ed aggravata se passassero le proposte del relatore, con effetti devastanti anche su processi tecnicamente complessi, come molti di quelli che riguardano il lavoro e la sicurezza dei lavoratori, dei quali ha già parlato la collega Bugnano. È evidente che qui i *vulnus* vanno ben oltre il profilo costituzionale, toccando quello dei princìpi generali.

Con riguardo all'organizzazione territoriale dei singoli tribunali, viene in rilievo un problema di discriminazione a carico di quegli imputati che, a causa di ragioni ad essi non imputabili, saranno costretti a vedere scorrere impotenti il decorso del tempo. Nulla è stato previsto per mettere la pubblica amministrazione interessata in condizione di gestire e far funzionare questa «miracolosa» innovazione in maniera imparziale.

Per questi motivi e per le ragioni tecnicamente esposte nella questione pregiudiziale QP8, chiediamo che quest'Aula non proceda quindi all'esame del disegno di legge n. 1880. *(Applausi dal Gruppo IdV e della senatrice Biondelli).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Caforio per illustrare la questione pregiudiziale QP9. Ne ha facoltà.

CAFORIO *(IdV)*. Signor Presidente, con il pretesto di tutelare il cittadino contro la durata indeterminata dei processi, il disegno di legge in esame finisce per sacrificare e contraddire proprio i principi del giusto processo e della ragionevole durata di cui all'articolo 111 della Costitu-

zione, ai quali dichiara di ispirarsi, nonché la tutela del diritto di azione e di difesa sancito costituzionalmente all'articolo 24.

Se il fine è quello di garantire una maggiore efficienza dei procedimenti, non si capisce per quale motivo non sia stata istituita una corsia preferenziale che assicuri maggiore efficienza alla celebrazione dei processi, con particolare riferimento a quelli inerenti i reati di maggiore allarme sociale.

Alcun riguardo sotto il profilo della ragionevole durata è riconosciuto, inoltre, alle cause che concretamente incidono sui tempi dei processi; anzi, le modifiche che si prospettano sono tali da aggravare gli effetti già derivanti dall'indulto.

Seguendo la strada indicata dai proponenti e confermata dal relatore, si finirebbe con il fissare termini di estinzione del processo anche per reati riguardanti la sicurezza dello Stato, delitti contro la personalità internazionale dello Stato e reati sui quali abbiamo sottoscritto accordi in sede europea ed internazionale.

Per questi motivi, signor Presidente, chiediamo che quest'Aula non proceda all'esame del disegno di legge n. 1880. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Giambrone per illustrare la questione pregiudiziale QP10. Ne ha facoltà.

GIAMBRONE *(IdV)*. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, la discussione che si è accesa negli ultimi giorni sul disegno di legge in esame ha avuto l'effetto di confondere i già poco nitidi contenuti di tale provvedimento. Per i non addetti ai lavori è diventato difficile comprendere quali siano i veri rischi di una tale innovazione nel sistema di giustizia italiano.

Il nuovo testo, come ha già rilevato il CSM, introduce una prescrizione processuale che va ad aggiungersi alla prescrizione dei reati, senza tra l'altro prevedere alcuna forma di coordinamento. Nessun Paese dell'Unione europea, signor Presidente, prevede un regime analogo. D'altronde, nessun altro Stato di diritto avrebbe mai deciso di approvare norme così drasticamente lesive dello Stato di diritto.

È frutto di un'immaginazione degna dei migliori scrittori di saghe fantascientifiche pensare che in due o tre anni, senza risorse umane e strumentali adeguate, possa svolgersi l'udienza preliminare per poi procedere al dibattimento, all'esame dei testi, comprese le eventuali perizie, e giungere infine a sentenza.

Non è bastata la giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo, della Corte di cassazione e della Corte costituzionale a rendere chiaro che la nozione di ragionevole durata del processo non si presta ad una predeterminazione in termini assoluti; anzi, si prefigura un'ulteriore modifica all'articolo 2 che farebbe rientrare nel meccanismo estintivo anche i reati la cui pena edittale supera i 10 anni, compresi quindi quelli di mafia o magari le stragi. L'articolo 2, già nella attuale formulazione, coinvolge

reati-mezzo, solo apparentemente meno gravi, che fanno capo al reato-fine associativo, per i quali la medesima maggioranza auspica anche restrizioni sul fronte delle intercettazioni telefoniche.

È lapalissiano, signor Presidente, ribadire che, visto quanto la maggioranza ha già approvato in Commissione e quanto si propone di approvare domani e nei prossimi giorni in questa Aula, l'obiettivo vero non è quello della brevità dei processi.

Per queste ragioni, più analiticamente esposte nella questione pregiudiziale QP10, chiediamo all'Assemblea di fermare in tempo l'*iter* del disegno di legge n. 1880, prima che produca danni a nostro avviso irreparabili ed irreversibili. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Di Nardo per illustrare la questione pregiudiziale QP11. Ne ha facoltà.

DI NARDO *(IdV)*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge in esame introduce un dispositivo mirato a rendere impossibile l'accertamento processuale per intere categorie di reati.

Innanzi tutto, sotto il profilo della costituzionalità va rilevato che esso contrasta nettamente con il secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione nella misura in cui quest'ultimo dispone che ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità. Il principio della parità delle parti viene totalmente ignorato dal disegno di legge n. 1880-A, in riferimento sia alla questione dell'indennizzo che a quella dell'estinzione processuale.

I reati ambientali, gli omicidi commessi per colpa professionale e, se passassero alcune delle modifiche proposte dal relatore, anche i reati sopra i dieci anni, verrebbero letteralmente amnistiati e le vittime subirebbero un'ulteriore e definitiva beffa. Dobbiamo spingerci a insinuare che l'effetto tagliola di questo provvedimento sia stato cogitato al fine di salvare determinati soggetti e condannarne altri in virtù di un criterio di favore sconosciuto?

Per queste ragioni, tecnicamente esposte nella questione pregiudiziale n. 11, chiediamo che quest'Aula non proceda all'esame del disegno di legge n. 1880, perché non si può garantire quel principio di parità che non c'è, non esiste e non è possibile intravedere in questo provvedimento. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore De Toni per illustrare la questione pregiudiziale QP12. Ne ha facoltà.

DE TONI *(IdV)*. Signor Presidente, colleghi senatori, rappresentanti del Governo, ancora una volta attraverso un disegno di legge siamo chiamati a far fronte ad una situazione di emergenza che attanaglia il presidente del Consiglio Berlusconi. Con riguardo al disegno di legge in esame assistiamo ogni giorno ad annunci, dichiarazioni e *spot* pubblicitari. Di processo di riforma però neppure l'ombra.

È chiaro, infatti, che il provvedimento in oggetto non può essere in alcun modo qualificato come strumento di riforma del processo penale, in quanto l'effetto da esso scaturente è quello di falciare i processi e non certamente di renderli più efficienti o più brevi.

L'impianto normativo di questo disegno dì legge presenta diversi profili di incostituzionalità, violando gli articoli 3, 10, 24, 111 e 112 della Costituzione. Si è tranquillamente fatto a meno, nella predisposizione del testo oggetto d'esame dei principi della giustizia costituzionale (valga per tutti il criterio del ragionevole bilanciamento degli interessi da proteggere), così come ci si è dimenticati dei criteri comunitari in materia di risarcimento del danno derivante da ingiustificata durata del processo, nonché delle precisazioni della Corte di giustizia europea in merito all'indennizzo che, secondo il giudice comunitario, prescinde dall'esito del procedimento, proprio perché i tempi processuali troppo lunghi, individuati nella durata complessiva del processo e non nella fissazione astratta dei termini indifferenziati per ciascun grado di giudizio, costituiscono in sé una violazione della Convenzione europea dei diritti umani.

Un nodo rilevante ai fini dei profili di incostituzionalità è altresì quello della non applicabilità dell'istituto ai giudizi pendenti dinanzi alla corte d'appello o in Cassazione nel momento in cui viene previsto che le norme interesseranno in sede di prima applicazione anche i processi in corso alla data di entrata in vigore della nuova legge.

Per i motivi sopra esposti e per le ragioni tecnicamente illustrate nella questione pregiudiziale QP12, chiediamo che quest'Aula non proceda all'esame del disegno di legge n. 1880. *(Applausi dal Gruppo IdV).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Maritati per illustrare la questione pregiudiziale QP13. Ne ha facoltà.

MARITATI *(PD)*. Signor Presidente, questa mattina abbiamo ascoltato il relatore, il quale ha esordito dicendo che, sia da parte della maggioranza che da parte dell'opposizione, c'è stata una condivisione nell'obiettivo di scandire per fasi i tempi del processo e che nella passata legislatura vi sono state posizioni identiche.

Io ritengo che ciò non sia vero e che non sia corretto ricostruire in questo modo l'*iter* di questa delicatissima fase dell'attività del Senato. Noi siamo stati e siamo perfettamente convinti della necessità di ridurre i tempi dei processi senza attività normative che si presentano con una motivazione del tutto priva di veridicità.

Voi avete avuto il coraggio – e io sostengo che ce ne vuole – di scrivere nel frontespizio del fascicolo contenente la norma che avete presentato: «Misure per la tutela del cittadino» – forse volevate dire: del primo cittadino – «contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Questo, amici e colleghi della maggioranza, significa mentire e – quello

che è più grave – farlo attraverso una norma di diritto. Questi sono precedenti gravissimi, destabilizzanti.

L'articolo 6 della Convenzione europea e l'articolo 111 della Costituzione italiana richiedono tempi brevi per i processi: mai, in queste norme, si fa riferimento alla morte, all'interruzione del processo come assurda sanzione per il suo protrarsi oltre i termini ragionevoli. Lo Stato italiano si è adattato a queste disposizioni e ha previsto un diritto risarcitorio per la irragionevole durata dei processi; per questo motivo vengono pagati milioni di euro all'anno, e ciò non dovrebbe accadere.

Cosa inventa, quindi, una maggioranza costretta a inseguire le disavventure processuali del suo *leader*? Inventa un marchingegno drammaticamente pericoloso per il nostro sistema giuridico e giudiziario, stabilendo per legge un tempo superato il quale si deve ritenere irragionevole la durata del processo con la sanzione della sua morte. Questo vuol dire che alla scadenza di tale termine non si dice ai magistrati, per esempio, di dar conto del perché esso è stato superato, né si prevede un'eventuale responsabilità disciplinare, che ipotizzo soltanto, perché questo, allo stato dell'arte, non sarebbe possibile. Infatti, tutti voi sapete meglio di me che oggi non è umanamente possibile richiedere a qualsiasi tribunale o a qualsiasi magistrato il rispetto di simili termini; almeno, non in maniera così generica e generalizzata.

Noi abbiamo dato prova di senno e di maturità presentando una serie di emendamenti che, se fossero stati accolti, avrebbero dato un senso a questo obiettivo, intervenendo sulle cause per le quali i processi in Italia superano una tempistica ragionevole. Avete detto di no, offrendo al Paese la prova – e di questo dovrete essere chiamati a rispondere anche politicamente – che a voi non interessa affatto la celebrazione dei processi in tempi brevi: a voi interessa soltanto soddisfare le esigenze immediate del Presidente del Consiglio dei ministri. Si poteva fare, io l'ho detto con chiarezza insieme ai miei colleghi in Commissione giustizia: lo possiamo fare, ma in termini di decenza giuridica, di rispetto per i principi del nostro diritto. Eliminiamo insieme – e la via è chiara – le cause dei ritardi processuali e avremo in Italia tempi d'attesa ridotti.

Oggi non si può chiedere ad un magistrato perché ha impiegato cinque anni per chiudere una causa, perché sappiamo tutti che, salvo casi eccezionali, che pure esistono, le motivazioni non sono addebitabili al comportamento dei magistrati, ma ad una macchina giudiziaria asfittica, incapace di offrire il servizio giustizia al cittadino.

Voi con questo provvedimento state negando ai cittadini il diritto di ricevere una risposta giudiziaria, cioè state affossando un diritto sacrosanto, fondato su un valore costituzionale, che è quello dell'accertamento della verità. Con questa legge, pur di soddisfare le esigenze di una persona, voi state impedendo ad un numero indefinito e indefinibile di persone di ricevere la risposta giudiziaria, cioè uno dei servizi più essenziali della democrazia moderna: la decisione del giudice.

Noi vi chiediamo ragionevolezza, siamo ancora in tempo: non tempi ragionevoli astrattamente considerati e imposti per norma, ma ragionevo-

lezza politica. Voi continuate ad essere irragionevoli perché probabilmente, e questo è molto grave, non vi consentono di essere liberi e indipendenti. Molti di voi – in questo momento mi astengo dal nominarli, ma lo farò in seguito – sanno bene che ciò che sto dicendo è vero, è fondato sul diritto, e lo condividono; spesso, a quattrocchi, lo riconoscono, ma non possono agire di conseguenza perché è stato dato un altro ordine. Altro che parlare di autonomia e di centralità del Parlamento: le stiamo svendendo!

Queste norme non servono a nulla o, per lo meno, non servono all'obiettivo che voi indicate anche all'inizio della legge, bensì a tutt'altro. Questo tutt'altro può avere un peso politico e si può perseguire insieme, ma non affossando il diritto, non negando ai cittadini italiani di ricevere una risposta. Ecco perché vi chiedo di interrompere questa attività in seno all'Assemblea e di tornare a ragionare in maniera pacata e costruttiva nell'interesse del Paese e della giustizia. *(Applausi dal Gruppo PD).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire la senatrice Della Monica per illustrare la questione più pregiudiziale QP14. Ne ha facoltà.

DELLA MONICA *(PD)*. Signor Presidente, vorrei impiegare una brevissima parte del mio tempo per riprendere, soltanto per una ragione di carattere istituzionale, una discussione che abbiamo affrontato in precedenza. Essendo stata io oggi artefice, in Commissione giustizia, della decisione di allontanarci dalla Commissione stessa, desidero sottolineare che tale mia decisione, condivisa peraltro dal Gruppo, aveva l'intento preciso di salvaguardare il suo ruolo, quello costituzionalmente garantito, e quello delle Commissioni parlamentari. Non c'è stata da parte dell'opposizione altra ragione che questa. Ci tengo a sottolinearlo perché non mi pare di aver colto tale aspetto nella discussione odierna da parte della maggioranza, e questo mi fa profondamente dispiacere perché immagino di partecipare a un Parlamento che ha una sua utilità.

Detto questo, vista la brevità del tempo a disposizione, passo ad illustrare la questione che mi induce a chiedere il ritorno in Commissione del disegno di legge e che tocca prevalentemente, per quanto mi riguarda, il tema dei reati in materia di corruzione e dei reati contro la pubblica amministrazione. Si tratta di reati che colpiscono particolarmente la società italiana anche sotto il profilo della criminalità economica e della criminalità economica di stampo mafioso. Sono compiuti in larga parte da soggetti che si collocano in quella zona grigia della mafia che noi vorremo colpire.

Con la prescrizione processuale che viene introdotta abbiamo un risultato assolutamente negativo in assenza di una riforma del processo in grado di cancellare duplicazioni di garanzia e abusi di processo, in assenza di dotazioni di mezzi e di risorse perché la magistratura possa e debba funzionare, in ragione della pena edittale prevista in astratto per i reati e, a maggior ragione, in un sistema in cui il codice penale è stato emanato prima dell'entrata in vigore della Costituzione e che quindi si fonda su

una scala di valori posta alla base delle sanzioni che ha ormai un carattere anacronistico. Questo profilo resta anche rispetto all'emendamento del relatore poiché rimane un criterio di disomogeneità dei reati in termini di offensività degli stessi calcolato sulla base della pena edittale.

Noi ci troviamo quindi, in rapporto al delitto di corruzione, in una situazione che porta necessariamente a far confliggere la previsione della prescrizione processuale sia con la necessità di sconfiggere il fenomeno che costituisce un obiettivo economico e sociale e un momento importante di contrasto alla illegalità e alla criminalità organizzata, sia con la previsione di fonti sovrannazionali che noi dobbiamo oggi tenere presenti sia perché ci siamo impegnati con la ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione, sia perché ce lo impongono gli articoli 10 e 117 della Costituzione, sia perché non è risolto l'intreccio tra prescrizione sostanziale (quella del reato) e prescrizione processuale.

In conclusione, noi veniamo a violare anche gli articoli 79, soprattutto per quanto riguarda la parte della norma transitoria che finisce con risolversi in un'amnistia, e 112 della Costituzione, che impone l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale. Il tutto avviene in violazione anche dell'articolo 111 (principio di ragionevolezza) e dell'articolo 24 che contiene il principio generale del diritto alla difesa, depotenziando anche i diritti delle parti offese che, in questo caso, sono la pubblica amministrazione e, quindi, lo Stato italiano.

Queste sono le ragioni per cui le chiedo di non procedere e di sospendere l'esame del disegno di legge in oggetto. *(Applausi dal Gruppo PD).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore D'Ambrosio per illustrare la questione pregiudiziale QP15. Ne ha facoltà.

D'AMBROSIO *(PD)*. Signor Presidente, mi accingo a fare questo intervento in spirito di collaborazione, anche perché ho molta stima per il collega Valentino, relatore sul provvedimento, che avrebbe forse dovuto notare una incongruenza costituzionale abbastanza evidente. Mi riferisco al concorso che c'è tra due cause estintive: una causa estintiva del reato, stabilita dall'articolo 157 del codice penale e una causa che abbiamo stabilito nell'articolo 2 del disegno di legge, che estingue il processo. Sono due cause concorrenti.

In effetti può succedere che un reato non si sia estinto, ma si sia estinto il processo. Vi faccio un esempio semplicissimo perché si capisca chiaramente cosa vuol dire. Per quanto riguarda il delitto di omicidio colposo con l'aggravante della violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni o di quelle sulla circolazione stradale, la prescrizione è di dieci anni. Il tempo normale per fare questi processi si aggira intorno ai cinque anni: ai sensi dell'articolo 407 del codice di procedura – e parlo ad un tecnico – un anno e mezzo è il tempo per l'indagine preliminare e tre anni occorrono per il giudizio, così come stabilito nell'emendamento. In tutto sono quattro anni e mezzo. Se si va un po' oltre questo termine, il

processo è estinto. Tuttavia, perché si estingua il reato devono passare ancora quasi cinque anni. Qui sorge un contrasto evidente con l'articolo 112 della Costituzione, con cui si stabilisce che il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale, perché avete fatto riferimento – mi rivolgo sempre al relatore – all'articolo 649 del codice di procedura penale, che prevede il divieto di un secondo giudizio quando si estingue il processo. Per questo motivo il pubblico ministero, pur essendocene il tempo, non può esercitare l'azione penale: ciò è in evidente contrasto con l'articolo 112 della Costituzione.

Presidenza del vice presidente CHITI (ore 18,55)

(*Segue* D'AMBROSIO). Questo mi pare di un'evidenza solare, ed è stato rilevato anche da eminenti costituzionalisti; mi stupisco che non sia stato notato anche da molti giuristi della maggioranza, alcuni dei quali hanno fatto riferimento a Leopoldo Elia come a un maestro di tali questioni. Credo che sarebbe stato opportuno verificare soprattutto questa possibilità di contrasto con l'articolo 112 della Costituzione.

Un'altra questione di legittimità costituzionale è la violazione dell'articolo 79 della Costituzione, ma su questo punto mi soffermerò quando illustrerò la questione sospensiva PS1.

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Casson per illustrare la questione pregiudiziale QP16. Ne ha facoltà.

CASSON *(PD)*. Signor Presidente, mi rimetto al testo scritto della questione pregiudiziale.

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Galperti per illustrare la questione pregiudiziale QP17. Ne ha facoltà.

GALPERTI *(PD)*. Signor Presidente, esiste un problema di ragionevole durata del processo penale nel nostro Paese, così come immaginato dal dettato costituzionale all'articolo 111 e tale da determinare per legge la durata del processo? Forse sì, non mi sentirei di escluderlo; credo che se ne possa parlare ed avevamo iniziato a discuterne. Ce lo ricorda anche l'articolo 6 della Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come lo statuisce l'articolo 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ratificato dal nostro Paese, che ci racconta di un diritto al processo «senza giustificato ritardo», sia nei procedimenti penali che in quelli civili.

A tal proposito, vorrei altresì ricordare che il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa è intervenuto su tale problema con la risoluzione

interinale n. 42 del 2009, identificando un totale di 2.183 casi risolti contro l'Italia in merito alla durata eccessiva dei procedimenti giudiziari. Di certo non si può dire che la legge Pinto, nata per porre rimedio a tali carenze del nostro sistema giudiziario, abbia costituito una risposta adeguata ed efficace.

In questo contesto si è collocata e si colloca l'azione del Gruppo del Partito Democratico con la presentazione di emendamenti e di proposte legislative che proprio da questa situazione hanno tratto la spinta e la volontà di procedere a riformare la giustizia nel nostro Paese. Così come del resto non ci sfuggono alcuni dati noti, ripresi da molte fonti e da autorevoli organi di stampa. Partendo proprio dalla legge Pinto: 1.266.000 euro nel 2002, quasi 11 milioni di euro nel 2005, circa 25 milioni di euro nel 2008, 34 milioni di euro per una parte del 2009. Poi ci sono i dati forniti dallo stesso ministro Alfano: nel gennaio 2009, erano 5.425.000 i processi civili pendenti e 3.262.000 i processi penali pendenti. Se raffrontiamo questi dati con quelli di altri Paesi vediamo che in Italia nel 2007 i giudizi penali pendenti in primo grado sono 1.200.000, in Germania 287.000, in Spagna 205.000 e in Gran Bretagna 70.000. È un raffronto, in un contesto europeo, che fa riflettere; allo stesso modo, se dovessimo analizzare i dati della Banca mondiale, noteremmo che per recuperare un credito in una disputa commerciale occorrono in Italia 1.210 giorni, in Francia 331, in Germania 394.

Questa è la situazione, e potremmo continuare a lungo. Ma come abbiamo detto nei lunghi e – a mio avviso – non inutili lavori in Commissione e come ribadiamo oggi, così come siamo consapevoli di come stanno le cose, è altrettanto utile domandarsi se sia ragionevole la risposta che il Senato si appresta a dare in questo contesto e a questo contesto. Pur dando peraltro atto – perché è nei fatti – che ci troviamo di fronte ad un provvedimento sostanzialmente diverso, che tiene conto anche di molte delle proposte emendative da noi formulate, non possiamo considerare ragionevole questo disegno di legge all'esame del Senato oltre che per le ragioni già esplicitate dagli altri colleghi, connesse e collegate ai profili costituzionali, per almeno tre altre buone ragioni che sono state in qualche modo, in maniera seppur succinta, citate.

La prima è che non basta accordarsi su un termine se non si pongono in essere le condizioni, i modi, le circostanze funzionali al raggiungimento dell'obiettivo, che deve essere congruo con quello che ci si propone di fare e con la macchina organizzativa, in termini di mezzi, uomini e sedi a disposizione. Se nel 2003 i cancellieri e gli impiegati erano 45.000 e oggi sono 42.000, si può immaginare che ci troviamo invece di fronte alla necessità di colmare vuoti organizzativi e riprendere quindi un discorso di funzionalità della macchina giudiziaria. Del resto, mi pareva che il disegno di legge del Governo presentato nel marzo 2009, e di cui era già stata avviata la discussione generale, fosse la sede più idonea per definire in modo organico la riforma della giustizia e che tenesse quindi conto delle questioni emerse anche in questo dibattito. Le iniziative che si sono susseguite – consentitemi di dirlo: anche un po' estemporanee

– non hanno di certo aiutato a far maturare un clima di condivisione e di confronto.

E veniamo alla seconda ragione: il provvedimento nella sua versione finale estende anche alle persone giuridiche i benefici previsti dalla fattispecie in esame, senza un approfondimento e un confronto che sarebbero stati opportuni anche rispetto all'impianto costituzionale.

Infine, la terza motivazione è contenuta in quella norma transitoria in cui il legislatore pare più preoccupato a sanare il passato che non a delineare i confini di un possibile processo penale in via generale più giusto per tutti i cittadini.

Per questi motivi, chiediamo di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1880. *(Applausi dal Gruppo PD).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Sanna per illustrare la questione pregiudiziale QP18. Ne ha facoltà.

SANNA *(PD)*. Signor Presidente, rappresentanti del Governo, colleghi, per effetto degli emendamenti il suo testo è mutato ma l'impianto e la filosofia del disegno di legge sono gli stessi. Quindi – consentano i proponenti l'ironia – sarebbe meglio espressa questa filosofia cambiando il titolo del disegno di legge. Suggerirei: «Provvedimenti per l'introduzione nella giustizia penale di istituti di diseconomia processuale».

Nell'ordito delle nostre norme costituzionali sulla giurisdizione rintracciamo un equilibrio delicato tra la pretesa punitiva dello Stato, la presunzione di innocenza, il diritto ad agire in giudizio per la tutela dei diritti ed interessi legittimi del cittadino, ma senza processo o con un processo a conclusione quasi impossibile e sicuramente incerta questo equilibrio non c'è più. Gli articoli 24 e 112 della Costituzione, quest'ultimo relativo all'azione penale obbligatoria, consegnano a noi, al legislatore, il dovere di approntare un sistema che provi a realizzare una nostra umana ed imperfetta giustizia, però un sistema che funzioni, che ragionevolmente possa funzionare, data la sua organizzazione e i mezzi che la Repubblica decide di dedicarvi.

Ma se la regola, i mezzi, i tempi del processo rendono oggettivamente improbabile raggiungere lo scopo dell'accertamento della verità – certo, di una verità umana, processuale – questo diritto fondamentale del cittadino, il diritto civile alla giustizia subisce un non rimediabile degrado; e si va contro Costituzione se il diritto alla giustizia, che qui è eminentemente il diritto della parte offesa, il diritto del più debole che può farsi forte solo della forza dello Stato, viene collocato nella zona grigia della non effettività, che è la malattia mortale dei diritti fondamentali. Ecco, senatori, se dichiarassimo solennemente, come dichiara questo disegno di legge, la non effettività del diritto alla giustizia, autorizzeremmo il diffondersi di una grande frustrazione nella catena della giustizia.

Come reagirà il primo anello di questa catena, l'apparato dello Stato preposto alla prima cura della legalità, alla dissuasione del comportamento illegale, alla repressione immediata del crimine? Abbiamo chiesto al Mi-

nistro della giustizia, al Consiglio superiore della magistratura, agli avvocati una loro previsione degli effetti. Ma il Ministro dell'interno non ha da dire la sua previsione? Non ci vuole molto ad immaginare l'attività quotidiana delle forze dell'ordine infiltrata dalla grande frustrazione. Molto del loro lavoro, lo sappiamo, sarà reso inutile. Questo lavoro sarà compiuto con la stessa diligenza o sarà invece connotato dallo scetticismo, da minore impegno e passione? La *notitia criminis* sarà segnalata, la denuncia del cittadino considerata e con un seguito investigativo o colpirà il pesante messaggio di dissuasione trasportato dal provvedimento in esame? Processo breve incerto, indagini inutili, soldi e fatica sprecati.

In conclusione, dissipazione del lavoro di indagine delle forze dell'ordine, dei magistrati, del pubblico ministero, della difesa, delle parti civili e del loro diritto ad un risarcimento diverso da quello monetario. Ecco cosa reca in danno, senza altre misure per la giustizia, il cosiddetto processo breve. «*Fiat iustitia et pereat mundus*», vale a dire «sia fatta giustizia, vada pure in rovina il mondo». Questo era il motto di Ferdinando d'Asburgo.

Colleghi, signori della maggioranza, che un giorno non vi si attribuisca a motto della legge che oggi pretendete di imporre al Paese: «Sia fatto il processo breve, rovini pure la giustizia». *(Applausi dal Gruppo PD).*

PRESIDENTE. I senatori Ceccanti, Poretti, Bonino e Perduca danno per illustrate le questioni pregiudiziali QP19, QP20, QP21 e QP22. *(Brusìo).*

Colleghi, come ha detto anche il presidente Schifani, se qualcuno deve parlare, può uscire dall'Aula. Coloro che restano in Aula consentano di intervenire a coloro che devono illustrare le proposte di questione pregiudiziale.

Ha chiesto di intervenire il senatore D'Alia per illustrare la questione pregiudiziale QP23. Ne ha facoltà.

D'ALIA *(UDC-SVP-Aut)*. Signor Presidente, il modo in cui sono stati organizzati i lavori d'Aula e di Commissione evidenzia un paradosso che, per rispetto di quest'Aula, eviteremo di chiamare il gioco delle tre carte. Esso nasce dalla circostanza che noi siamo qui ad esprimere una serie di considerazioni in ordine alla asserita incostituzionalità di un testo che, nottetempo, è stato radicalmente modificato e che verosimilmente sarà approvato nella stesura proposta dal relatore e non nella stesura licenziata dalla Commissione. È evidente che questo fatto impone dei limiti all'esame dell'Aula. Il primo limite è proprio quello di non consentire all'Assemblea di esprimersi compiutamente sui profili di incostituzionalità di questo complesso di disposizioni. Noi dobbiamo vedere anche l'aspetto positivo: nel testo riformulato dal relatore con il cosiddetto maxiemendamento su alcune questioni di costituzionalità – per la verità, sollevate non solo dall'opposizione in Commissione giustizia, ma anche dalla Commissione affari costituzionali – vi sono state modifiche. *(Brusìo).*

PRESIDENTE. Qui ci vorrebbe una convenzione con i vigili urbani per poter entrare ed uscire dall'Aula (la proporrò al prossimo Consiglio di Presidenza), visto l'emiciclo; e poi non so cos'altro ci vorrebbe. Ho già invitato ad uscire coloro che non intendono ascoltare, in modo da permettere agli altri di seguire gli interventi.

Prego, senatore D'Alia.

D'ALIA *(UDC-SVP-Aut)*. Stavo cercando di sviluppare un ragionamento che credo porterà a valutare un ulteriore profilo di incostituzionalità di questo testo, frutto della scelta della maggioranza di non consentire un corretto esame istruttorio del provvedimento in Commissione. Si tratta di un profilo di incostituzionalità per un vizio del procedimento legislativo, che peraltro reiteratamente il Capo dello Stato in più occasioni (da ultimo, con riferimento al cosiddetto pacchetto sicurezza) ha avuto modo di sottolineare, in maniera estremamente rispettosa dell'autonomia e delle prerogative del Parlamento, sintetizzandolo nella necessità della trasparenza dell'azione del legislatore, dell'intelligibilità dei testi normativi e della loro accessibilità da parte di chiunque, di ogni singolo cittadino, indipendentemente dal fatto che si tratti di un addetto ai lavori o meno. A questo punto, non riesco neanche a capire cosa ci stia fare nel Governo un Ministro per la semplificazione, se poi siamo costretti a votare norme di questa natura, che non hanno alcuna accessibilità e comprensibilità e che sono state costruite appositamente in questo modo per nascondere le ragioni per le quali sono state proposte ed approvate.

Limiterò pertanto le mie osservazioni, signor Presidente, a quelle parti del testo che resistono al maxiemendamento del relatore e, per economia dei nostri lavori, svolgerò alcune considerazioni sui profili di incostituzionalità, che, dal nostro punto di vista, anche il testo proposto dal relatore ha e porterà con sé nel suo successivo *iter* parlamentare.

Il primo punto riguarda la legge Pinto. Sulla legge Pinto e sui termini, signor relatore, non è vero che non è stato modificato nulla. I termini della cosiddetta ragionevole durata dei processi civili, amministrativi, eccetera, ai fini della costruzione della condizione per l'esercizio dell'azione relativa al diritto all'equo indennizzo, sono quelli del testo della Commissione. Si tratta di termini ridotti e assolutamente inadeguati, specie se facciamo riferimento al giudizio civile, considerando la ragionevole durata di un processo civile, per quello che ci è stato spiegato in Commissione, con riferimento in particolare all'esperienza pilota di Torino.

Il dato che riverbera sull'incostituzionalità riguarda la violazione dell'articolo 81 della Costituzione. Visto che non ci avete consentito di conoscere i dati in Commissione, li citiamo noi in Aula: a fronte di 5.425.000 processi civili, il 50 per cento di essi sarà colpito da queste norme. Per quanto riguarda i giudizi amministrativi, quelli pendenti da più di due anni sono 566.339 in primo grado e oltre 23.000 in secondo grado, considerando le sezioni giurisdizionali e consultive del Consiglio di Stato. Per quanto riguarda i giudizi davanti alla Corte dei conti, quelli colpiti sono circa 38.000. Poiché con queste norme che introducete il decorso

del termine costituisce causa unica, *ope legis*, per la richiesta del diritto all'equo indennizzo, è evidente che la sovraesposizione finanziaria del bilancio del Ministero della giustizia è tale che necessita di una quantificazione e di una copertura, ai sensi dell'articolo 81 della Carta costituzionale.

Non vi siete però limitati a questo, perché nell'emendamento proposto dal relatore avete introdotto un doppio grado di giudizio, sotto forma di opposizione al decreto presidenziale, e quindi un riesame dell'eventuale decreto motivato del presidente o del consigliere delegato che respinge o accoglie la domanda di equo indennizzo, che di fatto, a fronte della mole di contenzioso che si svilupperà sull'applicazione della legge Pinto, appesantirà così tanto i giudizi pendenti davanti alla Corte d'appello da rendere oggettivamente impossibile celebrare in tempi ragionevoli i giudizi sull'equo indennizzo. Questo è il paradosso al quale siete arrivati. Altro che semplificazione, ministro Calderoli! Siamo veramente al ridicolo, di cui vi state quotidianamente coprendo su questo tema.

La seconda questione che voglio evidenziare riguarda le vittime di reato. Su tale aspetto avete sostenuto e continuate a sostenere, con una bella faccia tosta, che comunque tale tutela è garantita anche a seguito della declaratoria di estinzione del giudizio, perché c'è la possibilità della trasposizione in sede civile dell'azione, che la parte civile ha già a prescindere, e che tutto questo avverrebbe con una rimodulazione delle priorità nel calendario per la celebrazione dei giudizi che le riguardano. Tutto questo sulla carta va benissimo, ma quando passiamo dalla carta – cioè dalla realtà che vi siete costruiti, dalla vostra finzione – alla realtà, ci rendiamo conto che cambiando l'ordine dei fattori il prodotto non cambia. Occorre infatti considerare che lo stato di lungaggine del giudizio civile, che è al di fuori di ogni regola civile, non si può affrontare solo facendo una «normetta» che stabilisce che esso deve durare due anni o tre anni, quando poi non ci sono le strutture adeguate e non si è proceduto ad una revisione delle circoscrizioni giudiziarie e a rendere più efficiente la celebrazione dei processi civili, con buona pace dei riti alternativi e delle miniriforme che sono state introdotte, che, essendo facoltative, non produrranno gli effetti che sperate o dite di sperare. Tutto questo determina una crescita esponenziale del contenzioso e quindi determina di fatto una previsione normativa illogica e che, anziché perseguire l'obbiettivo che si è posto, ne persegue uno esattamente opposto: quello di rendere ulteriormente irragionevoli questi giudizi.

Con riferimento alle vittime di reato, si nega loro la possibilità di avere il ristoro morale – e non solo quello che nasce dall'azione risarcitoria di stampo civile – nella sede propria, che è il processo penale, il quale tutela le parti civili anche per un altro tipo di interesse, che non è solo quello giuridicamente protetto, in senso stretto, dal ristoro di natura economica e patrimoniale.

Altra considerazione riguarda la questione dell'azione e dell'introduzione da parte del relatore della prescrizione del processo contabile. Al di là dell'assoluta irragionevolezza della distinzione tra due o tre anni in ra-

gione del livello del danno patrimoniale (cioè se il danno stimato è superiore o inferiore ai 300.000 euro), collega Valentino, l'illogicità nasce dal fatto che – poiché la presunta quantificazione del danno erariale viene fatta dal pubblico ministero contabile nel momento in cui esercita l'azione – la durata del processo evidentemente non è ragionevole, ma sta solo nell'esclusiva dipendenza dal pubblico ministero. Ditemi voi come si fa a stabilire se un giudizio contabile si estingue in ragione di due o tre anni, a seconda che il pubblico ministero (il procuratore, nell'azione della Corte dei conti) stabilisca che il danno cagionato dagli amministratori è di 400.000 anziché 200.000 euro. Obiettivamente, mi sembra che si sfiori il ridicolo, ma non è solo questo il punto.

Collega Valentino, voi determinate la durata del giudizio contabile in tre anni *tout court* e non considerate la possibilità che nel corso di quel giudizio, che ha una forma di assunzione di elementi probatori molto più circoscritta – come è noto – rispetto a quello penale o civile, l'unica possibilità di un accertamento della veridicità dei fatti dedotti dal procuratore della Corte dei conti stia nelle ordinanze istruttorie. Queste però non potranno più essere fatte, perché la loro esecuzione dura minimo sei mesi, ma è proprio quella che può dare l'acquisizione reale dei documenti da cui si accerta se un soggetto convenuto abbia arrecato o meno un danno all'erario e alla finanza pubblica. È quindi evidente che il computo dell'attività istruttoria nell'ambito della durata complessiva di un giudizio di due o tre anni determinerà di fatto una compressione dei diritti di difesa del convenuto, con una violazione degli articoli 111 e 27 della Costituzione, che porterà... *(Il microfono si disattiva automaticamente).*

PRESIDENTE. Mi scusi, senatore D'Alia, la mia intenzione era di invitarla a concludere, non di toglierle la parola.

D'ALIA *(UDC-SVP-Aut)*. Signor Presidente, dal momento che rinuncio ad intervenire durante la discussione sulle questioni pregiudiziali e sospensive, se possibile vorrei bruciare ora due minuti di quell'intervento che non farò. Infatti, prima puntualizziamo alcune questioni – considerato che non ci è stata data l'opportunità di farlo – e meglio è. Qui non deve passare il messaggio in forza del quale la nostra opposizione è pregiudiziale e preconcetta: ci sono tante e tali enormità di questioni di merito e di incostituzionalità che avremmo bisogno di un mese per esaminarle in quest'Aula. Le chiedo allora la cortesia, per ragioni di economicità dei tempi, di lasciarmi prosciugare ora due minuti in più, per poi non intervenire successivamente.

Con riferimento a tale questione, è evidente che il risultato finale di questo papocchio sul giudizio contabile sarà che la Corte dei conti in primo e secondo grado procederà a condannare sullo stato degli atti, senza andare ad accertare la veridicità delle contestazioni, perché non avrà il tempo di farlo. Poiché ciò che prevale è l'interesse statistico alla consumazione di determinati giudizi, alla fine la compressione avverrà sui diritti di difesa, con buona pace di quanto andate dicendo in giro.

Da ultimo, signor Presidente, cerco di procedere velocemente verso le conclusioni, senza voler discutere dei tempi, ma soltanto della cosiddetta disposizione transitoria. Non so se sia frutto di un refuso o meno, ma questa coda di indulto – anzi, questa coda di amnistia sotto forma di indulto, così come l'avete costruita al comma 1 dell'articolo 4-*bis* – è veramente esilarante, e tralascio le ragioni per cui ciò è stato fatto. Al di là di questo, però, senatore Valentino, c'è una cosa che mi sembra singolare e che quindi dobbiamo chiarire subito, sulla quale richiamo, in maniera particolare, l'attenzione dei colleghi dei Gruppi di opposizione.

L'interpretazione del testo che lei ha proposto comporta la circostanza della durata ultrabiennale che, per i delitti indultabili e per i reati coperti da indulto o che possono essere soggetti ad indulto, riguarda solo il giudizio di primo grado, indipendentemente da dove il giudizio sia arrivato. Ad esempio, per un processo arrivato in Cassazione, il cui giudizio di primo grado è durato più di due anni, se ne determina la estinzione? Dalla lettura di questo comma 1 a noi sembra che la sua sia una previsione più ampia rispetto a quanto si era letto sui giornali e che quindi l'estinzione non riguardi solo i processi relativi a delitti che sono oggetto di accertamento giudiziario in primo grado e che superano i due anni ma tutti i processi che riguardano quelle ipotesi di reato il cui giudizio di primo grado dura più di due anni. Se fosse così, al di là della incostituzionalità, ci troveremmo di fronte ad una abnormità che sarebbe veramente di per sé e da sola di una gravità inaudita.

Per queste ragioni, signor Presidente, e per le altre contenute nelle pregiudiziali, insistiamo perché questo provvedimento non venga esaminato e sia rinviato in Commissione, per cercare almeno di ottemperare all'invito del Capo dello Stato. Non lo potete fare a chiacchiere e poi dimenticare ciò che in quest'Aula viene detto: prima della pausa estiva, sul pacchetto sicurezza questa maggioranza, questo Governo e – lo dico senza polemica – la Presidenza del Senato altro hanno detto rispetto alla lettera garbata del Capo dello Stato che ha posto alcune questioni essenziali per il ruolo di questo Parlamento, che voi quotidianamente state mortificando. *(Applausi dai Gruppi UDC-SVP-Aut, PD e IdV).*

PRESIDENTE. Le questioni sospensive QS1, QS2, QS3 e QS4 si danno per illustrate.

Ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, sulle questioni pregiudiziali e sospensive presentate si svolgerà un'unica discussione, nella quale potrà intervenire un rappresentante per Gruppo, per non più di dieci minuti.

MAZZATORTA *(LNP)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAZZATORTA *(LNP)*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, abbiamo ascoltato con attenzione le 27 questioni pregiudiziali e sospensive

presentate dall'opposizione e credo che serva da parte nostra una breve replica, soprattutto con riferimento ad alcuni passaggi contenuti in tali questioni pregiudiziali, che contengono errori anche di carattere tecnico.

Si è detto anzitutto che nel nostro ordinamento interno non esisterebbe l'istituto della prescrizione processuale, e quindi che questo meccanismo estintivo sarebbe introdotto per la prima volta; in particolare, la questione pregiudiziale QP9 dell'Italia dei Valori dice espressamente che l'istituto della prescrizione del processo è sconosciuto all'ordinamento interno. Purtroppo non è così e molti di voi lo sanno perché il processo disciplinare nei confronti dei magistrati prevede la prescrizione processuale.

L'articolo 15 del decreto legislativo n. 109 del 2006 prevede un termine fisso di due anni per la durata del processo disciplinare affidato alla sezione disciplinare del CSM e prevede che se il termine dei due anni non è osservato il procedimento disciplinare si estingue, sempre che l'incolpato vi consenta. Ebbene, ciò che vale nel processo contro i magistrati non dovrebbe valere per i comuni cittadini.

Presidenza del presidente SCHIFANI (ore 19,27)

(*Segue* MAZZATORTA). Si è cioè stabilito nel 2006 che la ragionevole durata del processo disciplinare nei confronti di un magistrato sia di due anni, senza alcun riferimento alla maggiore o minore gravità dell'illecito disciplinare del magistrato stesso. Solo due anni.

Per i magistrati il secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione è stato attuato e all'indeterminatezza del concetto di durata ragionevole del processo si è sostituito un termine definito e certo *ex ante;* ma quello che è possibile per i magistrati non è possibile, secondo voi, per i comuni cittadini.

Si è poi detto, nel corso dell'illustrazione delle questioni pregiudiziali e sospensive, che i Paesi europei non conoscerebbero l'istituto della prescrizione processuale, ma sapete bene che anche questo è falso: esso esiste, ad esempio, in Francia e in Germania. Inoltre, vorrei ricordare che quattro anni fa, il 13 settembre 2005, la Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa – che è l'organo consultivo costituito in seno al Consiglio d'Europa, che si occupa di misurare e di valutare l'efficienza dei vari sistemi giustizia nei diversi Paesi membri – ha approvato un documento, denominato Programma Quadro, dal titolo «Un nuovo obiettivo per i sistemi giudiziali: la trattazione di ciascun caso entro una cornice temporale ottimale e prevedibile». Quindi, il Consiglio d'Europa, con il suo organo consultivo, prevede che «ogni processo deve svolgersi entro un limite temporale non semplicemente ragionevole, bensì ottimale e prevedibile *ex ante*». Secondo quanto afferma il Consiglio

d'Europa, dunque, la giustizia per essere credibile deve essere amministrata in tempi prevedibili dal cittadino, ed è quanto stiamo tentando di fare con un disegno di legge che, com'è stato detto, trova i suoi precedenti in molti disegni di legge presentati da colleghi del centrosinistra dalla XIV legislatura in poi.

Eviterò di leggervi l'elenco di tutti questi disegni di legge, limitandomi a ricordare che c'è anche un progetto del 2001, depositato alla Camera dei deputati (n. 1302), firmato da 62 deputati del centrosinistra. Aggiungo poi che il tema della prescrizione processuale e dei meccanismi estintivi nel 2008 era stato addirittura proposto dall'Associazione nazionale magistrati al ministro Alfano, al momento del suo insediamento. Ancora oggi, peraltro, sul sito Internet dell'ANM si trova una scheda, presentata al ministro Alfano, in cui si dice che occorre prevedere distinti intervalli estintivi da far valere per ciascun grado del processo, attraverso l'introduzione della prescrizione endoprocessuale.

In verità, colleghi dell'opposizione, a voler essere sinceri fino in fondo, l'unica critica seria che poteva essere fatta a questo provvedimento è che esso è stato copiato dai disegni di legge del centrosinistra: questa è l'unica critica seria che poteva essere fatta, ma che invece non abbiamo sentito. *(Applausi dai Gruppi LNP e PdL).* Se c'è dunque una colpa di questo disegno di legge, è che in realtà esso trae il suo contenuto da una riflessione culturale tecnica, che parte nel 2000 e che è pertinenza assoluta del mondo dei giuristi di centrosinistra.

Se qualcuno avrà la cortesia di leggere un bellissimo libro del 2003 dei professori Giunta e Micheletti sulla prescrizione processuale, si accorgerà che vengono ampiamente illustrati ed elogiati tutti quei disegni di legge dei colleghi di centrosinistra. Vorrei anzi citare qui l'autore originario di quest'idea, il senatore Fassone, collega dell'opposizione purtroppo non più presente in quest'Aula. Il senatore Fassone, in un articolo su «Questione giustizia» del 2001, a proposito dell'introduzione della prescrizione processuale diceva: «La magistratura non solo non sarà incoraggiata a sonnecchiare, ma sarà sollecitata ad attivarsi sin dalle prime battute, e la durata del processo non sarà indefinita, ma sarà frutto di una somma di addendi ben definiti e serrati tra loro».

A noi piacerebbe davvero che in quest'Aula ci fosse ancora il senatore Fassone. *(Applausi dai Gruppi LNP e PdL).*

MALAN *(PdL)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MALAN *(PdL)*. Signor Presidente, le questioni pregiudiziali che sono state poste sono in buona parte riconducibili ad argomenti che non sono quelli reali. Si chiede, ad esempio, il rinvio in Commissione del disegno di legge, per un ulteriore esame degli emendamenti presentati dal relatore, innovativi rispetto al testo approvato in Commissione. Intanto, il Presidente ha disposto l'ulteriore esame in Commissione, ai sensi dell'articolo

100, comma 11, del Regolamento, per cui questo ulteriore esame c'è stato, e poi ricordo che non siamo in sede redigente, cioè quella sede in cui la Commissione approva l'intero testo e poi l'Aula si limita alla votazione degli articoli ed al voto finale; pertanto è certamente legittimo chiedere di ritornare in Commissione, nel senso di essere contrari all'approvazione del provvedimento, ma l'esame in Commissione c'è stato.

Dico di più: gli emendamenti proposti dal senatore Valentino non nascono dal nulla ma dal dibattito che si è svolto in Commissione giustizia; aggiungo che accolgono le condizioni e gran parte delle osservazioni prospettate dalla Commissione affari costituzionali quando ha espresso il proprio parere per quanto riguarda le materie di propria competenza su tale provvedimento.

Un secondo punto che vorrei sottolineare è il seguente. Da certi interventi sembra che la prescrizione sarebbe quasi introdotta da questo provvedimento, come se oggi non ci fossero processi che vanno in prescrizione. Abbiamo sentito in Commissione giustizia una precisa relazione da parte del ministro Alfano, il quale ha spiegato che attualmente, se ricordo bene, i processi che si estinguono per prescrizione sono 400 al giorno. Pertanto, non è che la prescrizione viene introdotta da questo provvedimento; esso intende dare una disciplina migliore e più razionale alla durata dei processi, per le ragioni che sono state più volte citate, e che si richiamano al rispetto della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, in merito alla quale abbiamo avuto più volte ricevuto dei richiami. Tant'è vero che questa esigenza è stata sentita nel passato soprattutto da autorevolissimi esponenti del centrosinistra, i quali, come ricordava il senatore Mazzatorta, hanno presentato disegni di legge in questo senso nei quali veniva anche spiegato in modo molto efficace l'effetto che queste nuove norme dovrebbero avere sui processi in corso. Questo è un aspetto sul quale molti degli interventi dell'opposizione si sono soffermati.

Vorrei ricordare in merito che cosa diceva il disegno di legge presentato dai senatori Fassone, Ayala, Brutti, Calvi e Maritati, tutti uomini di diritto di notevole livello. Nella relazione al loro disegno di legge ricordavano che sembra inevitabile pervenire alla conclusione che nei procedimenti in corso il termine di prescrizione sarà quello risultante in concreto più vantaggioso per l'imputato, a seconda che si applichi la disciplina vigente o quella di nuova introduzione, ferma restando l'impossibilità di addirittura contaminare i due istituti nella ricerca di una terza soluzione ancora più benevola dell'una o dell'altra. Per cui non soltanto il contenuto della norma che oggi stiamo esaminando ricalca molto da vicino un disegno di legge presentato da autorevoli esponenti del centrosinistra, in particolare da esperti di diritto (quattro magistrati e un avvocato), ma anche l'impatto di queste nuove norme sui procedimenti in corso è stato chiaramente e succintamente illustrato da queste parole della relazione che ho citato.

Credo perciò opportuno proseguire l'esame di tale provvedimento e per questo il Gruppo del Popolo della Libertà voterà contro le questioni sospensive e pregiudiziali. *(Applausi dal Gruppo PdL. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. Colleghi, dobbiamo procedere a tre votazioni: una sulle questioni pregiudiziali, una sulle tre questioni sospensive e una per la richiesta di parere al CNEL. Ai termini di Regolamento, si voterà per alzata di mano. Invito pertanto i senatori a prendere posto.

Metto ai voti la questione pregiudiziale, avanzata, con diverse motivazioni, dal senatore Belisario e da altri senatori (QP1), dal senatore Li Gotti e da altri senatori (QP2), dal senatore Mascitelli e da altri senatori (QP3), dalla senatrice Bugnano e da altri senatori (QP4), dal senatore Lannutti e da altri senatori (QP5), dal senatore Pedica e da altri senatori (QP6), dal senatore Pardi e da altri senatori (QP7), dalla senatrice Carlino e da altri senatori (QP8), dal senatore Caforio e da altri senatori (QP9), dal senatore Giambrone e da altri senatori (QP10), dal senatore Di Nardo e da altri senatori (QP11), dal senatore De Toni e da altri senatori (QP12), dal senatore Maritati e da altri senatori (QP13), dalla senatrice Della Monica e da altri senatori (QP14), dal senatore D'Ambrosio e da altri senatori (QP15), dal senatore Casson e da altri senatori (QP16), dal senatore Galperti e da altri senatori (QP17), dal senatore Sanna e da altri senatori (QP18), dal senatore Ceccanti e da altri senatori (QP19), dalla senatrice Poretti e da altri senatori (QP20), dalla senatrice Bonino e da altri senatori (QP21), dal senatore Perduca e da altri senatori (QP22), e dal senatore D'Alia e da altri senatori (QP23).

Non è approvata.

GIAMBRONE *(IdV)*. Chiediamo la controprova.

PRESIDENTE. Ordino la chiusura delle porte. Procediamo alla controprova mediante procedimento elettronico.

Non è approvata.

Metto ai voti la questione sospensiva, avanzata, con diverse motivazioni, dal senatore Carofiglio e da altri senatori (QS1), dal senatore Chiurazzi e da altri senatori (QS2), e dal senatore D'Alia e da altri senatori (QS4), volta a rinviare in Commissione il disegno di legge.

Non è approvata.

INCOSTANTE *(PD)*. Chiediamo la controprova.

PRESIDENTE. Ordino la chiusura delle porte. Procediamo alla controprova mediante procedimento elettronico.

Non è approvata.

Metto ai voti la questione sospensiva QS3, avanzata dalla senatrice Della Monica e da altri senatori, volta a richiedere il parere del CNEL.

Non è approvata.

GIAMBRONE *(IdV)*. Chiediamo la controprova.

PRESIDENTE. Ordino la chiusura delle porte. Procediamo alla controprova mediante procedimento elettronico.

Non è approvata.

Dichiaro aperta la discussione generale.

Colleghi, desidero informare l'Aula che gli interventi degli iscritti a parlare impegneranno il tempo di circa un'ora e un quarto. Pertanto, propongo all'Assemblea di impegnare questa seduta, la cui conclusione è prevista per le ore 21, per la discussione generale e di rimandare a domattina le repliche dei relatori di maggioranza, di minoranza e del Governo e passare poi all'esame degli emendamenti.

Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

È iscritta a parlare la senatrice Bonino. Ne ha facoltà.

Presidenza del vice presidente CHITI (ore 19,42)

Colleghi, forse il deflusso dall'Aula di chi non è intenzionato a rimanere può essere anche più rapido. Chi ha intenzione di rimanere deve garantire il silenzio, in modo da ascoltare i senatori che intervengono.

BONINO *(PD)*. Signor Presidente, magari i colleghi non defluiscono.

PRESIDENTE. Defluire non è obbligatorio, il silenzio però lo è. Per questo ho invitato i colleghi a fare silenzio, non a defluire.

Colleghi vogliamo consentire di aprirla questa discussione generale o dobbiamo ancora aspettare? Vi invito davvero a fare silenzio. Siamo in fase di discussione generale. Chi non ha intenzione di ascoltare può uscire.

Ha facoltà di parlare, senatrice Bonino.

BONINO *(PD)*. Signor Presidente, colleghe e colleghi, signori del Governo, è un dato oggettivo e non più un'opinione di alcuni che lo stato della giustizia nel nostro Paese ha raggiunto livelli di inefficienza intollerabili, sconosciuti in altri Paesi democratici, per i quali l'Italia versa da anni in una situazione di illegalità tale da avere generato numerosissime condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte europea ormai condanna lo Stato italiano per la violazione dei diritti di tutte e di ciascuna parte di un processo: condanne per la violazione dei diritti degli imputati, condanne per la violazione dei diritti delle vittime dei reati e delle parti lese, condanne per la violazione dei diritti dei detenuti. È un fatto che lo Stato italiano non riesce più, e da tempo, a garantire i diritti fondamentali di quei cittadini che siano coinvolti e nel momento in cui

abbiano a che fare con l'apparato giudiziario italiano. Lo Stato non riesce più da tempo ad erogare il servizio giustizia in termini che possano definirsi non solo efficienti ma anche solamente accettabili.

L'enorme numero dei processi pendenti, l'impossibilità che questi siano definiti in tempi ragionevoli con l'incapacità del sistema di gestire anche i soli provvedimenti sopravvenuti stanno determinando e hanno determinato una sfiducia generalizzata dei cittadini nel sistema giustizia, una sfiducia tale da rendere sempre più concreto il pericolo che si ricorra a forme di esercizio arbitrario delle proprie ragioni e che si incrementi il numero di reati a causa di una sostanziale impunità. Penso che tutti dovremmo essere preoccupati di una situazione di questo tipo, perché Stato di diritto, amministrazione della giustizia e legalità sono i cardini imprescindibili di una convivenza civile, chiunque e qualunque forza politica si trovi a governare il Paese.

In questa situazione, la risposta che il Governo intende fornire, per esempio, con il provvedimento in corso è – e so di usare una parola forte – irresponsabile, e lo motiverò. Sappiamo tutti che con il cosiddetto processo breve non si possono risolvere i problemi dei milioni di cittadini che chiedono giustizia ogni giorno nelle aule dei tribunali. Questo processo breve instaura un meccanismo a clessidra: finito il tempo, finito il processo; meccanismo introdotto oggi, con queste condizioni date.

È per questo che la maggioranza parlamentare si rende responsabile di un fatto gravissimo dando forma e forza di legge ad un permanente diniego di giustizia. Il debito di giustizia che lo Stato ha con milioni di cittadini a causa dei milioni di processi pendenti non solo non verrebbe saldato, ma non sarebbe neppure azzerato: verrebbe reso semplicemente inesigibile, stando ben attenti peraltro a non farlo capire agli elettori, cui si somministra, invece, la solfa falsa che questo provvedimento accelererebbe i tempi. Sono invece milioni i processi che andrebbero a morire, ma si tratterebbe di una morte lenta, di un'agonia strisciante, permanente, incostituzionale e costosissima, perché i processi dovrebbero continuare ad essere celebrati sino allo scadere del termine. Ciò non consente di programmare alcuna riforma. Per questo – ho detto e ripeto – uso l'aggettivo irresponsabile.

Il diritto alla ragionevole durata del processo non ha nulla a che vedere con questo processo breve. Il diritto alla ragionevole durata del processo è un diritto di tutte le parti in un processo: è un diritto dell'imputato così come delle persone offese, in nome del quale devono essere portate a termine, a nostro avviso, quelle riforme di sistema, strutturali, costituzionali, ordinamentali e processuali senza le quali la macchina della giustizia non riuscirà a mettersi in moto.

Per garantire un processo giusto, equo e che abbia una durata ragionevole noi radicali, componenti del Gruppo del Partito Democratico, proponiamo riforme di struttura da tanto tempo: dal caso Tortora in poi e non abbiamo mai cambiato opinione. D'altronde, colleghi, lo stesso ministro Alfano ha dichiarato più volte e cito: «Occorre intervenire sulla giustizia con una riforma organica in tempi rapidi e non con una legislazione allu-

vionale, ma con interventi mirati che non vanno contro qualcuno sui processi e sull'asse istituzionale-costituzionale per una giustizia al servizio del cittadino».

Queste dichiarazioni però, evidentemente, sono costantemente . Nonostante il Governo abbia accettato una risoluzione proposta alla Camera dalla deputata Rita Bernardini, in realtà abbiamo assistito in questo ultimo anno ad un profluvio di misure che hanno aggiunto fattispecie di reato, che, sull'onda di un imperante populismo demagogico, in realtà convogliano disagio sociale verso i giudici penali e poi verso le carceri, anche loro divenute fuorilegge, illegali e criminogene.

Quindi, colleghi, questo provvedimento non ha nulla a che vedere con gli interventi strutturali o con quella grande riforma del sistema giustizia; non ne é neppure l'inizio e anzi, per quanto ne sappiamo, ne é solamente la fine ingloriosa.

Aggiungo un'ultima considerazione, che sottopongo all'attenzione di tutti noi, al di là di ipocrisie o di mancanza di coraggio: l'altro elemento che attraversa il sistema sono le oltre 200.000 prescrizioni annuali nel nostro Paese. Si tratta di una forma di amnistia non regolamentata, assolutamente discrezionale e totalmente opaca. C'è da chiedersi se non sarebbe il momento di avere, invece, il coraggio politico d'assumere una responsabilità in Parlamento per un'amnistia che operi sotto l'assunzione di responsabilità e non per prescrizione. Noi tolleriamo un'amnistia e non la governiamo. Mi si dice che ciò avviene perché l'opinione pubblica non lo capirebbe. Questa idea che i cittadini non capiscono credo che sia una cosa che non ha più senso: la verità è che capirebbero benissimo; siamo noi – voi – a non averne il coraggio.

Sicché, se prima non si dà vita ad una stagione di riforme che permetta alla macchina della giustizia di rimettersi in moto e di entrare a regime con responsabilità e regole nuove, questo processo breve non risolverà la più grande questione politica e sociale del Paese, la più imponente fabbrica di violazioni dei diritti umani e civili, ma sarà capace solamente di risolvere i problemi con la giustizia di alcuni potenti e prepotenti nel nostro Paese, a discapito dei milioni di cittadini che questa sete hanno e questo diritto esigono. *(Applausi dal Gruppo PD e del senatore Mascitelli. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Luca. Ne ha facoltà.

DE LUCA *(PD)*. Signor Presidente, onorevoli colleghi e colleghe, il disegno di legge Gasparri-Quagliariello, comunicato alla Presidenza del Senato il 12 novembre 2009, arriva all'esame dell'Aula esattamente dopo due mesi, e già si sono prodotti più emendamenti da parte del relatore, modificandone radicalmente l'impianto in un tormentato *iter*. Il confronto in Commissione giustizia e quello, ancora più ampio, nelle diverse sedi politiche e tecniche, oltre che davanti all'opinione pubblica, hanno dimostrato ampiamente che la stessa maggioranza parlamentare aveva lavo-

rato troppo in fretta sul testo del disegno di legge, pur presentato a suo tempo come intenzionato a risolvere il «problema dei problemi», quello cioè delle interferenze tra sovranità popolare e potere giudiziario, e invece interessato probabilmente solo a liberare il Presidente del Consiglio da uno scomodo appuntamento con la giustizia.

Una maggioranza sicura di sé e delle sue ragioni, fino al punto di dichiarare solennemente, per bocca del senatore Quagliariello, «probabilmente saremo costretti a fare da soli», si è poi trovata a dover fare i conti non solo con l'opposizione parlamentare in Senato, ma anche con le critiche di tutte le componenti del mondo giudiziario (Associazione nazionale magistrati, avvocatura, CSM), convergenti nel sottolineare l'incongruità del disegno di legge con le stesse finalità dichiarate. Ragion per cui ci troviamo oggi, all'inizio della discussione generale, sia pur in un tormentato *iter*, a parlare di un testo legislativo che già sappiamo, noi dell'opposizione e voi della maggioranza, che è stato modificato radicalmente.

È tuttavia giocoforza, in questa fase, restare al testo in discussione, del quale già nel dibattito in Commissione sono state messe in rilievo le criticità. Non posso però non rilevare che, a quanto risulta dalla semplice lettura dei giornali, la maggioranza non parla più di processo breve, ma preferisce la locuzione «processo certo», che senza dubbio è più aderente al testo dell'articolo 111 della Costituzione, e forse è più accettabile da componenti della stessa compagine governativa meno interessati a difendere, almeno in questo caso, posizioni personali. È stato infatti notato – e mi riferisco al parere sul disegno di legge espresso dal Consiglio superiore della magistratura – che il bene tutelato dalla norma costituzionale, introdotta nel 1999 in una forma aderente ad una condivisa normativa europea, non si esaurisce nella meccanica scansione temporanea dei procedimenti (due anni in primo grado, due anni in appello, due anni in Cassazione), ma richiede ben altre garanzie per l'imputato e per le stesse ragioni della giustizia.

«La fissazione di un termine perentorio per il compimento dei singoli gradi di giudizio che produce l'effetto di estinguere il processo» – ha rilevato nel suo parere il CSM – «non sembra collegarsi alla previsione costituzionale del giusto processo in senso oggettivo, giacché il nuovo strumento privilegia il rispetto della rapidità formale fissata con scansione temporale rigida, non curandosi della necessità che il processo realizzi appieno la funzione cognitiva che lo caratterizza». Alla luce di questa imprescindibile considerazione, la nuova normativa sul processo deve contemperare il diritto di ogni persona a vedere la sua causa esaminata entro un termine ragionevole, ma con il necessario accertamento sul merito della questione dedotta in giudizio.

Il diritto consacrato dall'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, cui il disegno di legge si richiama, e prima ancora dagli articoli 24 e 111 della nostra Costituzione, «è anzitutto» – cito ancora il parere del CSM – «che il processo ci sia e che sia un processo che si concluda con una decisione di

merito. In secondo luogo, che sia un processo di durata non irragionevole ed improntato agli altri principi descritti dalla norma costituzionale».

A questi criteri ci si deve attenere nel valutare il presente disegno di legge. E in base a questi criteri non si può non rilevare che il testo che stiamo esaminando definisce, sì, i tempi di durata dei diversi gradi di giudizio, ma non garantisce, né potrebbe farlo, che alla scadenza prefissata si pervenga ad una decisione di merito.

C'è un'evidente contraddizione tra un'astratta predefinizione dei tempi e la certezza di arrivare a sentenza, ed è proprio per questo motivo che si è giustamente parlato di questa legge come di un provvedimento di «amnistia generalizzata» che il Parlamento approverebbe come legge ordinaria, senza la prescritta maggioranza qualificata. Ciò vale, è bene dirlo da subito, anche nel caso in cui la maggioranza parlamentare, facendo proprie una parte delle critiche di cui il disegno di legge è stato fatto oggetto, mutasse alcuni termini della questione eliminando con appositi emendamenti, come è avvenuto e come si appresta a fare, le parti più macroscopicamente irrazionali del testo, che sono l'esclusione di alcuni reati – e dei più gravi – o di alcuni imputati – i recidivi – dal computo di tempi del cosiddetto processo breve, o modulando diversamente i tempi entro i quali devono obbligatoriamente svolgersi i gradi di giudizio.

Il problema non è questo: il problema è che perché il processo sia «giusto» e anche ragionevolmente «breve», occorre garantire alla macchina giudiziaria le condizioni perché sia possibile giungere all'accertamento processuale dei reati. Tutto ciò non è previsto dal disegno di legge in esame, che infatti non si cura assolutamente di focalizzare il vero tema della riforma della giustizia affrontando materie quali gli organici della magistratura e degli uffici giudiziari, la riorganizzazione delle circoscrizioni, la depenalizzazione dei reati minori, il ricorso alla conciliazione: interventi e riforme che potrebbero garantire, se attuate, un processo breve e giusto.

Ma, mi chiedo, i tempi diversamente distribuiti consentiranno di arrivare a sentenza? E se non si arriva a sentenza, è giusta la prescrizione dei processi, l'annullamento dei diritti? La prescrizione dei processi è moralmente accettabile? È sostenibile, dal punto di vista della moralità pubblica, una prescrizione che non dà una risposta alla domanda sul diritto leso, compromesso, negato?

Dietro il processo «breve» o «certo», comunque la maggioranza voglia definirlo, si nascondono problemi personali ben individuabili. Ho l'impressione che si voglia arrivare ad un'amnistia mascherata e che non si abbia il coraggio di assumere una posizione netta. Chiedo al Governo: si vogliono garantire i vertici, o solo uno di essi, degli organi costituzionali? Bene, allora si faccia una norma costituzionale. Contingentando i tempi, in una democrazia che funziona, per approvare una norma costituzionale, con doppia lettura di Camera e Senato, basterebbero cinque mesi. Se invece si vuole un «lodo», al riparo dalla decisione della Corte costituzionale, la maggioranza abbia il coraggio di chiederlo al Parla-

mento, senza ipocrisie e sotterfugi dannosi per il Paese e la nostra democrazia. *(Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore D'Ambrosio. Ne ha facoltà per dieci minuti.

D'AMBROSIO *(PD).* Signor Presidente, come dieci minuti? Posso anche fare a meno di parlare, dal momento che questo provvedimento lascia veramente perplessi.

Per la verità, quando è stato presentato questo disegno di legge e ne ho letto il titolo: «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», mi sono domandato cosa si aspetta chi legge un titolo del genere. Si aspetta che lo Stato abbia l'intenzione, finalmente, di migliorare un servizio essenziale che deve rendere ai propri cittadini: il servizio giustizia.

Lo dico a lei, caro senatore Mazzatorta, che sostiene che non è indispensabile che un processo cui si dà inizio si concluda con una sentenza che, in sede civile, dica chi ha ragione e chi ha torto e, in sede penale, se un cittadino che è stato accusato di un reato è innocente o colpevole. Non si deve dire più questo, perché in altri Stati – lei ha detto così, senatore Mazzatorta, evidentemente leggiamo libri completamente diversi – esiste l'estinzione del processo.

Stiamo passando tranquillamente da una giustizia lenta, che arriva in tempi inadeguati, ad una denegata giustizia. Sì, ad una denegata giustizia, perché, quando si estingue il processo, si nega la giustizia al cittadino, che si è rivolto allo Stato per sapere se ha ragione o torto in una causa civile. *(Applausi dal Gruppo PD).* Lo stesso avviene nel caso del processo amministrativo, dove il cittadino si difende contro gli abusi dello Stato; anche in questo caso, se in sede penale è scaduto il termine, si nega al cittadino il diritto al risarcimento del danno, cioè il diritto ad avere giustizia. E allora è lo Stato che rinuncia a dare giustizia ai cittadini.

Ricordo di aver letto nei libri, quando ero all'università, che il servizio si dava ai cittadini *ne cives ad arma ruant*. Era questa l'espressione che si usava, perché, quando lo Stato non dà giustizia ai cittadini, questi ultimi si fanno giustizia da soli, con le armi, se necessario. Lei evidentemente vive al Nord, senatore Mazzatorta. Io sono napoletano, sono un uomo del Sud, dove c'è il cancro della criminalità organizzata.

Quando lo Stato non è in condizione di rendere giustizia, la gente si rivolge alla criminalità organizzata: è questo il grande cancro che affligge il Sud dell'Italia. Quando non era più possibile eseguire gli sfratti, a causa di numerose proroghe (i napoletani sanno di cosa sto parlando), gli avvocati napoletani non ricevevano più cause di sfratto. Mio fratello era avvocato ed esercitava a Napoli, occupandosi prevalentemente di cause di sfratto; ad un certo punto ha dovuto cambiare quasi completamente la sua attività, perché subentrò la camorra. Era molto più facile andare dalla

camorra, per ottenere la casa che spettava per urgente ed improrogabile necessità. La camorra andava giù e prendeva chi non se ne voleva andare: la prima volta lo avvertiva e la seconda volta lo riempiva di botte. Il terzo giorno, questa persona se ne andava tranquillamente.

Vogliamo fare questo? Vogliamo ridurre l'Italia in questo stato? Da quello che ho letto, dalla relazione redatta dagli studiosi del processo penale, l'istituto dell'estinzione del processo non esiste in nessuno Stato d'Europa.

MAZZATORTA *(LNP)*. C'è per i magistrati!

D'AMBROSIO *(PD)*. Quello non è un processo penale, è un processo disciplinare. Anche dopo una sentenza penale di condanna (noi magistrati ci siamo lamentati di questo), è stata esercitata l'azione disciplinare e gli impiegati corrotti non sono stati cacciati dall'amministrazione, per questa ragione. È una cosa diversa, che riguarda la dignità delle persone che appartengono ad una determinata amministrazione. Lo sappiamo, lo abbiamo visto anche nel caso della P2: l'unica amministrazione che cacciò i piduisti fu la magistratura. Li hanno fatti condannare tutti e li hanno espulsi dalla magistratura. C'è chi è stato condannato e chi invece se ne è andato per conto suo, perché ha saputo che non si voleva questa gente nella magistratura.

Ci stiamo comportando come se non sapessimo quali sono le ragioni per cui i processi in Italia durano per un tempo intollerabile. Abbiamo 5 milioni di processi civili e 5 milioni di sopravvenienze. Abbiamo la più alta litigiosità. Abbiamo – come si è visto – 3.800.000 processi penali, con i magistrati distribuiti sul territorio in una maniera folle, con un processo penale contraddittorio, che non è «né carne né pesce». Lo sappiamo tutti, perché nel 1989, quando abbiamo fatto la riforma del processo penale, non abbiamo avuto il coraggio di fare una scelta precisa tra il processo accusatorio, con la giuria e con l'esecutività della sentenza di primo grado, e un processo che non è accusatorio, ma che non è «né carne né pesce». Abbiamo stabilito che la prova va raccolta in dibattimento e abbiamo inserito questa disposizione anche in Costituzione, all'articolo 111: abbiamo quindi spostato tutto sul dibattimento. Abbiamo fatto affidamento, per questo, sui riti alternativi, che non hanno funzionato. Lo sappiamo tutti, tant'è vero che oggi, da più parti, si chiede anche l'abolizione del rito abbreviato, proprio perché con tale rito non si può più neanche combattere la criminalità organizzata, che lo sfrutta. Se gli imputati sono tanti e metà chiede il rito abbreviato, mentre l'altra metà non lo chiede, il processo dura il doppio.

Non solo abbiamo fatto questo; non abbiamo fatto in modo che nel primo grado la prova venisse raccolta al più presto, in dibattimento. A Milano facemmo questa sperimentazione, perché ci rendemmo conto che non si poteva svolgere un'udienza preliminare trasformandola in una specie di giudizio di primo grado secondo il vecchio rito, perché il giudice dell'udienza preliminare, il famoso GUP, anche di propria iniziativa può richie-

dere prove e raccoglierle per giungere al proscioglimento dell'imputato e la stessa cosa può fare la difesa. Non solo abbiamo trasformato l'udienza preliminare – che doveva essere un'udienza filtro per andare subito al dibattimento davanti al giudice naturale, in cui raccogliere la prova – in un'udienza secondo il vecchio rito, in cui il pubblico ministero è costretto a raccogliere quanti più elementi è possibile nel corso dell'indagine preliminare, per non correre il rischio che l'imputato venga prosciolto in sede di udienza preliminare. Quello che però viene raccolto dal pubblico ministero in sede di indagine preliminare non può più essere utilizzato in dibattimento.

Abbiamo inoltre lasciato il processo d'appello come se fosse un processo di rito inquisitorio e abbiamo lasciato un processo di cassazione che non giudica solo in diritto, ma giudica anche il fatto e rinvia.

Signori, siamo qui in un'Aula vuota: evidentemente la giustizia a questo Paese e a questa maggioranza non interessa più, altrimenti quella parte dell'Aula la vedrei piena. *(Applausi dal Gruppo PD).* Voi che governate vi assumete la responsabilità di non rendere più il servizio giustizia ai cittadini di questo Paese; quindi l'esperienza non è servita a niente: nel dicembre del 2005 vi ho sentito dire le stesse cose quando avete modificato i termini di prescrizione, abbreviandoli. *(Richiami del Presidente).* Signor Presidente, mi lasci concludere.

PRESIDENTE. Le ho già dato due minuti in più, senatore D'Ambrosio.

D'AMBROSIO *(PD)*. I processi – me lo ricordo, avendo fatto il magistrato per tutta la vita – prima si prescrivevano in Cassazione; poi però avete fatto quella legge – e era un vostro Governo, di centrodestra – in cui avete voluto abbreviare i termini della prescrizione, dicendo che così si sarebbe ridotta la durata dei processi. La conseguenza ve l'aveva fatta presente l'Ufficio studi della Corte di cassazione, avvertendovi di stare attenti a quello che facevate, perché in Italia un processo che percorre tutti i gradi del giudizio dura otto anni, per cui non si poteva ridurre in questo modo la durata dei termini di prescrizione. Voi però avete ignorato completamente tutto questo, per cui siamo passati da 200.000 a 850.000 prescrizioni, secondo i dati che ci ha fornito il Ministro.

Questo vuol dire che per quella legge non rendiamo più giustizia; ma adesso avete fatto un'altra prescrizione concorrente, perché avete stabilito che si estingue non solo il processo, ma anche il reato. Infatti, avete fatto riferimento all'articolo 649 del codice di procedura penale che prevede il *ne bis in idem*: vi ho mosso precedentemente questa osservazione, in tema costituzionale, ma sapevo che era assolutamente inutile, perché questo non è più un Parlamento in cui si ragiona con la propria testa; la maggioranza sta diventando il braccio esecutivo del Governo. Quando si è trattato di questioni così importanti – e questa vacanza dell'Aula lo dimostra – su quel tabellone non ho mai visto accendersi luci diverse e nelle occasioni in cui le ho viste ho pensato che finalmente eravamo riusciti a convincere

qualcuno di voi: non era vero, vi alzavate in piedi e pregavate la Presidenza di correggere il voto, che avevate espresso erroneamente. A questo punto non siamo più in un Parlamento, ma in un ammasso. Allora, signori cari, se vogliamo continuare senza tener conto neanche di questo, ricordate che a quelle prescrizioni che vi sono state indicate dal Ministro si aggiungeranno queste forme di prescrizioni.

L'altra questione di legittimità costituzionale che desideravo muovere al relatore Valentino era quella riguardante proprio...

PRESIDENTE. Senatore D'Ambrosio, la prego davvero di concludere, ora.

D'AMBROSIO *(PD)*. Concludo, signor Presidente: è vero che nell'articolo 4 si fa riferimento per l'applicazione immediata della legge solo ai reati consumati anteriormente al maggio 2006; ma è altrettanto vero che quella è la data dell'indulto, che in tema di popolarità costò moltissimo al Governo di centrosinistra. Pensateci bene: non vorrei che un provvedimento di questo tipo, in cui negate il servizio giustizia ai cittadini, costasse a voi quello che costò l'indulto nella passata legislatura. *(Applausi dal Gruppo PD. Molte congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Mugnai. Ne ha facoltà.

MUGNAI *(PdL)*. Premesso che, per evidenti ragioni, parte delle riflessioni che andrò a sviluppare riguarderà anche il contenuto degli emendamenti presentati dal relatore, che costituiscono una preziosa traccia che chi sta parlando integralmente condivide, vorrei intanto rassicurare il collega D'Ambrosio su due aspetti fondanti. Il primo è che chi sta parlando in questo momento, e che con grande attenzione lo ha ascoltato, è abituato a ragionare da sempre con la propria testa, così come tutti coloro che siedono su questi banchi. Infatti, se la logica dovesse essere quella delle lucine che si accendono, ahimè, quanto detto dal senatore D'Ambrosio sarebbe ampiamente reversibile e rovesciabile su chi siede sui banchi dell'opposizione, perché parimenti ciò regolarmente accade. L'altro aspetto che vorrei sottolineare è che questa maggioranza ha particolare riguardo ed attenzione ai problemi della giustizia, proprio perché vuole evitarne un uso strumentale che sin troppo bene conosciamo.

A queste due rassicurazioni vorrei fare seguire due riflessioni. Anzitutto credo sia opinione comune di tutti coloro siedono in quest'Aula, e non solo, che il cittadino, per quanto possibile, non debba più pagare i costi personali, e non solo personali, del disservizio della giustizia. In secondo luogo, con grande franchezza e onestà intellettuale, mi chiedo quanta parte vi sarebbe dell'apparente tensione ideale che caratterizza questo dibattito e dell'acrimonia che in qualche misura ne ha contraddistinto alcune fasi, e solo di merito si andrebbe a parlare, laddove queste norme non potessero anche riguardare vicende giudiziarie del Presidente del Con-

siglio, che è un cittadino della Repubblica italiana come tutti, cosa che non va mai dimenticata.

Dico questo perché ciò che noi stiamo facendo è il primo concreto tentativo di dare attuazione ad un precetto costituzionale: la ragionevole durata del processo. Nessuno parla in termini di processo breve; anzi, se dovessi riprendere le parole del collega Li Gotti, certamente non breve potrebbe definirsi quel sistema che faticosamente, soprattutto grazie anche all'attenta rilettura che il relatore ha fatto di tutto ciò che è scaturito nel dibattito in Commissione e all'esterno di questo Palazzo.

Mi riferisco ad un precetto che fino ad oggi, piaccia o no, è rimasto totalmente inattuato. Questa è la prima grande carenza con la quale ci dobbiamo necessariamente confrontare e coraggiosamente ci stiamo confrontando. L'altra, che è una situazione assolutamente emergenziale e che comunque certamente non giova alla dignità e all'immagine del Paese, è l'innumerevole serie di pronunce della Corte europea di condanna nei confronti del nostro Paese, proprio in relazione a questo aspetto del quale stiamo parlando e ai costi spaventosi della legge Pinto, che comunque necessariamente non possono essere misconosciuti e trascurati, né ulteriormente aggravati. Che sia stato e sia un problema di cogente risoluzione è stato opportunamente e ripetutamente ricordato in quest'Aula. Bene ha fatto il collega Mazzatorta a leggere alcuni passi riconducibili ad una delle più autorevoli figure che hanno contraddistinto la presenza del centrosinistra in quest'Aula; un autentico galantuomo del diritto, come possiamo definire Elio Fassone, già anni fa aveva teorizzato la necessità, proprio in virtù anche della peculiarità della situazione giudiziaria italiana, di individuare un istituto che in qualche modo a quel precetto costituzionale desse una sua oggettiva attuazione.

C'è stato un *iter* particolare per quanto riguarda questo disegno di legge. In una prima fase, che potremmo definire più prudenziale, si è ipotizzata una serie di esclusioni, soggettive ed oggettive, nel timore che non potesse essere esattamente compresa la portata del provvedimento stesso. In un secondo momento, invece, si è recepito attentamente quanto era stato detto. Il relatore in questo è stato fedele interprete di un dibattito che in qualche modo recepiva il contributo proveniente non solo dall'opposizione, ma anche dalla stessa maggioranza, vale a dire il fatto che si trattasse di un principio valido *erga omnes* e che quindi a tutti si dovesse applicare, sia pur con una certa modulazione, fermo restando, un aspetto che non è superabile se non vogliamo parlare in termini generici, trasformando il nostro dibattito e ciò che andremo eventualmente a produrre sul piano normativo in una grida manzoniana inattuabile. Mi riferisco al fatto che i criteri non possono che essere oggettivi, perché altrimenti, al di fuori di un'oggettivizzazione dei criteri, la ragionevole durata del processo rimane un bel principio destinato ad essere costantemente inattuato, perché delegato ad una mera valutazione potestativa caso per caso.

Ma allora, quale poteva e doveva essere, da un punto di vista oggettivo, il primo criterio da adottare necessariamente per dare corpo, sostanza e dignità a ciò che convintamente andavamo e stiamo facendo, nell'inte-

resse di tutti i cittadini italiani, nessuno escluso – e ricordo che, oltre a «quel cittadino», ce ne sono altri 60 milioni – se non quello del disvalore della condotta? Questo opportunamente ha fatto il relatore, nell'applicazione di un criterio che è *erga omnes*, ma modulato con varie fasce e con tempistiche diverse, tenendo anche conto del fatto – e qui non posso che concordare con il senatore D'Ambrosio – che è rimasta inattuata la riforma del 1989. In particolare, su chi ha gravissime responsabilità da questo punto di vista, per lo snaturamento di quello che era almeno l'impianto originario – che risponde tra l'altro anche ad un dettato costituzionale – potremmo discutere da qui a domattina: la magistratura ha al riguardo responsabilità fondamentali. Il processo di parti su basi paritarie è ugualmente dettato costituzionale ancora inattuato in questo Paese e si è fatto di tutto perché le parti non fossero in posizioni di parità: su questo la magistratura – lo ripeto – ha responsabilità gravissime, che non possono essere sottaciute.

Abbiamo allora individuato un sistema di fasce che il principio generale permette di modulare, oltre a consentire nella parte che più ci riguarda, quella cioè relativa al processo penale, contrariamente a quanto è stato detto – semmai forse si discute della pretesa punitiva dello Stato – la possibilità di rinunziare all'estinzione del processo laddove si ritenga comunque di voler essere processati. Quindi non è neppure vero che vi sia una denegata giustizia da questo punto di vista e che il processo non possa concludersi con sentenza: è vero esattamente il contrario, posto che l'imputato intenda comunque essere definitivamente processato fino alla conclusione del processo stesso.

Se così è, parimenti vi era una necessità, proprio tenendo conto delle preoccupazioni che hanno trovato ingresso in quest'Aula in relazione al carico dei processi pendenti e al loro trascinamento indefinito nel tempo di introdurre un disciplina transitoria che prendesse in esame proprio quei processi che, già coperti dall'indulto – che certamente non è provvedimento riconducibile all'attuale maggioranza – sarebbero stati comunque destinati al macero e ad ingolfare ulteriormente una macchina della giustizia che già arranca penosamente, schiacciata tra l'altro proprio dal peso di quanto abbiamo detto.

Ed allora, avviandomi molto rapidamente a concludere, indipendentemente da chi in questo Paese, quale cittadino della Repubblica italiana – e lo siamo tutti – da questi provvedimenti sarà interessato, ribadisco che con gli stessi stiamo dando attuazione ad un precetto costituzionale mai attuato sino a d'oggi e di ciò questa maggioranza è orgogliosa e fiera. *(Applausi dai Gruppi PdL e LNP).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Garraffa. Ne ha facoltà.

GARRAFFA *(PD)*. Signor Presidente, colleghi senatori, non sono i collaboratori di giustizia che parlano ad orologeria ma è questo Governo che opera ad orologeria: questo provvedimento non è certo tra i *desiderata* degli italiani. Crisi, disoccupazione, formazione, casa, sviluppo ridotto,

imprese al tracollo, scuola, criminalità organizzata e prospettive per le nuove generazioni provocano l'insonnia dei nostri connazionali. Invece voi, maggioranza e Governo, dovete spiegare le ragioni di un provvedimento che manderebbe in prescrizione reati gravissimi. Ma per voi sono bazzecole. Distruggete il sistema giudiziario con la più grande amnistia, collega Mugnai, una scelta irragionevole, un provvedimento che vìola i principi di uguaglianza di fronte alla legge perché si applica anche a reati gravissimi.

Qual è l'urgenza per il Paese? È a rischio la vita o l'incolumità di un ragguardevole numero di italiani? Certo che no. Ha ragione la presidente Finocchiaro quando si chiede quanti innocenti non vedranno dichiarata la loro innocenza a seguito di un processo regolare e quanti colpevoli non verranno assicurati alle patrie galere in relazione a delitti comuni. Ma ciò che è più tragico, e che potrà accadere con un semplice calcolo degli eventi, è che si introdurrebbe un incentivo a violare la legge sapendo di poter contare su un'alta probabilità di farla in barba alla legge stessa, soprattutto nelle grandi città.

A Palermo, nel tribunale, in una della procure più impegnate nella lotta alla criminalità mafiosa, a fornire una spiegazione possono concorrere alcuni dati sul sistema giudiziario e sul personale addetto. In corte d'appello su 66 magistrati ne operano solo 47; degli 88 giudici di pace ne mancano all'appello 28; nella magistratura ordinaria non togata la scopertura è del 32 per cento; nell'organico del personale amministrativo su 1.830 dipendenti previsti ne mancano 293; 55 dovrebbero essere i direttori di cancelleria ma solo 38 operano; 17 i cancellieri sui 72 previsti. Ma con il processo breve quanti mafiosi verranno liberati? Un collegamento audio-video saltato, un trasferimento ritardato da un penitenziario al tribunale... Insomma, un provvedimento senza risorse adeguate: si darebbe quindi la stura a quella che chiamo la mega-amnistia.

Con questo provvedimento si vogliono sovvertire le regole della ragionevolezza e tutto ciò si inserisce in un disegno ampio di stravolgimento della Costituzione. È plausibile pensare che si voglia creare una classe di persone che sapranno di poter confidare su un sistema che consentirà loro di perseguire il proprio interesse contro la società. Si crea di fatto un *vulnus* che aumenterà il dubbio tra il rispetto della legge e la perpetrazione del reato, visto che chi delinque in molti casi non pagherà nessun prezzo. Volete il processo breve *ad personam*, ma è la Costituzione che esige che il processo abbia una ragionevole durata. Ecco perché è necessario che la riforma dei tempi si valuti tenendo conto della ricaduta sulla generalità dei processi. Ma c'è una volontà sovrana del popolo che è la condizione necessaria per sottrarre, secondo voi, ma anche e soprattutto secondo lui, il *Premier* alla comune uguaglianza giuridica che lega tutti i cittadini di una Nazione democratica. Ma il *primus super pares* vive un'eccezionalità ed una straordinarietà che gli sono dovute dal suo *status*. L'eletto, il divino, è oltre l'ordinamento giuridico. Anziché condividere una norma generale che intervenga sulla durata irragionevole del processo, si mettono i piedi nel piatto. Con questo provvedimento, un incensurato che mette in campo

una truffa milionaria può farla franca se il processo non si conclude in due anni, mentre per un recidivo, morto di fame, che commette una truffa per pochi euro il processo non finisce mai fino a che non arriva la condanna.

Ma ormai avete scelto, avete obbedito al *diktat* degli onorevoli avvocati del Premier. È un momento nero per la giustizia italiana e anche per chi combatte la criminalità organizzata e la mafia. Ci troviamo di fronte ad un combinato disposto che rischia di far arretrare anni di conquiste dello Stato e della società e contestuali sconfitte per il crimine organizzato. Avete nelle mani una bella scala reale che cedete alle organizzazioni criminali: processo breve, intercettazioni, scudo fiscale, vendita dei beni confiscati, azzeramento fondi per le parti civili, le associazioni e gli enti pubblici che affiancano le vittime di mafia. Riducendo le intercettazioni per alcuni reati ne riducete il rango di prova annullandone il valore probatorio. Con lo scudo fiscale, con molta probabilità, altre mafie investiranno in immobili nel nostro territorio, magari in quelli confiscati alla mafia.

Vi fregiate degli arresti dovuti grazie a magistrati, carabinieri e polizia e poi non pagate gli straordinari alle forze dell'ordine. La sezione catturandi di Palermo si è autotassata per far fronte alle spese necessarie per arrestare il numero due di Cosa Nostra. Mettete i beni confiscati all'asta per fare cassa. Ma chi parteciperà all'asta se non i mafiosi e i loro prestanome?

Leggete le novelle rusticane di Verga del 1858. Mazzarò difende la «roba», che per lui è ricchezza, potere ma anche simbologia di forza, come per i mafiosi.

PRESIDENTE. Senatore Garraffa, la invito a concludere il suo intervento o, perlomeno, a chiudere la frase e a consegnare eventualmente il testo, in quanto alle ore 21 devo chiudere la discussione generale.

GARRAFFA *(PD)*. Signor Presidente, mi avvio alla conclusione.

Quando Mazzarò sta per morire vuole portare con sé i terreni, le case e gli animali. Pio La Torre è morto per affermare la forza di uno Stato contro gli arricchimenti illeciti e contro la mafia.

Questo Governo ha in mano la scala reale. Non sta bluffando, sta barando. Prima o dopo, però, gli italiani, investiti dall'onda mediatica, cambieranno idea. Ci vorrà del tempo, ma ci arriveranno, per assaporare il valore della giustizia, della uguaglianza e della libertà. *(Applausi dal Gruppo PD).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bodega. Ne ha facoltà.

BODEGA *(LNP)*. Signor Presidente, colleghi senatori, intervengo sul provvedimento senza dimenticare le povere popolazioni di Haiti che sono state sterminate dal terremoto. *(Applausi).* Oggi, purtroppo, non è stata detta una sola parola in quest'Aula al riguardo e io ho voluto pertanto cogliere questa occasione.

Da non esperto dei lavori, da individuo che è stato attento a tutti gli interventi susseguitisi oggi in Aula (che io rispetto, perché interventi dettati dall'esperienza e dal lavoro quotidiano svolto per una intera vita), io voglio però ribadire che non si può affermare che questo nuovo provvedimento arrecherà sicuramente dei danni al popolo italiano e ai cittadini italiani. Magari, invece, porterà qualche beneficio e maggiore snellezza e brevità di tempi per i nostri cittadini.

Sappiamo quanto risulti complicato e addirittura tormentoso tentare di porre mano alle necessità della giustizia in Italia. Sono difficoltà che ritroviamo in questa circostanza, alimentate o scaturite dal fardello di soggettive valutazioni circa le motivazioni che avrebbero spinto a legiferare in materia di ragionevole durata dei processi. Stentiamo ad abbandonare il campo delle dietrologie quando, con maggiore oggettività, potremmo innanzitutto attenerci al titolo del disegno di legge in discussione, il quale colloca questo provvedimento nell'ambito degli atti dovuti. Il titolo, infatti, recita: «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Si tratta, dunque, di ottemperare ad obblighi precisi, tesi a garantire il funzionamento della giustizia.

Non è forse questo lo spirito che indusse, nel 2004 come nel 2006, gli allora DS a presentare una proposta di legge per introdurre quello che, nell'attuale circostanza, chiamiamo processo breve? La consapevolezza di tale necessità non è poi quella che, nel gennaio 2008, spinse l'allora presidente del Consiglio, Romano Prodi, ad affermare che accelerare i tempi della giustizia era una priorità?

Io ritengo che, nella coscienza *bipartisan* di una esigenza tanto diffusa, la prospettata riforma si debba valutare per le ricadute che comporterà nell'esistenza di milioni di persone, piuttosto che per gli effetti eventualmente prodotti nell'ambito di qualche contenzioso eccellente. Eppure dai *media* apprendo di perplessità dei parlamentari, magari anche della maggioranza, nel sostenere questo provvedimento, bollato come garantista proprio perché letto e interpretato alla luce di note e controverse vicende giudiziarie. Ma è garantismo far si che il cittadino accusato di un reato ottenga la sentenza definitiva nello spazio di sei anni? È garantismo permettere che le vittime dei reati non attendano all'infinito l'ora della giustizia? E soprattutto è garantismo chiudere il mortificante capitolo delle lentezze e negligenze giudiziarie, autentica fabbrica di impunità e iniquità?

Sappiamo che i delitti di mafia, insieme ad altre fattispecie dette di particolare allarme sociale, sono stati compresi nel provvedimento con una durata più lunga. I signori magistrati potranno continuare a lavorare su queste vicende con la ponderatezza usuale; ma, per lo scalpore che suscitavano, furono precisamente le lentezze e le distrazioni compiute dagli addetti ai lavori nei procedimenti antimafia a rompere il silenzio sulle inefficienze della nostra giustizia nel suo complesso.

Tra i tanti analoghi penso ad un episodio dell'aprile dell'anno scorso, senatore D'Ambrosio, e alla GIP barese che già da un anno avrebbe dovuto depositare le motivazioni della sentenza relativa alla condanna di 21 presunti boss mafiosi. Nonostante il ritardo, chiede una proroga di 90 giorni che le viene concessa; trascorsi i tre mesi ne chiede un'altra, concessa anche questa; quasi al termine del periodo utile le giunge la promozione a presidente del tribunale dei minori. Lascia l'incartamento al collega che le subentra, il quale domanda subito una proroga di 90 giorni che, naturalmente, gli viene accordata. Da una proroga all'altra, alla fine, scadono i 15 mesi della carcerazione preventiva e i 21 presunti boss mafiosi possono tornare in libertà. Grande scandalo, grancassa mediatica, altisonanti proclami, ma nei confronti della GIP non scatta nessuna sanzione. Come al solito si incolpano le carenze della struttura, visto che, secondo il CSM, in quella sede mancava chi avrebbe dovuto ricordare al magistrato la scadenza del proprio lavoro. Tutto questo è accaduto in un tribunale ad elevata informatizzazione.

Capite bene, colleghi senatori, come diventi arduo coniugare questa riforma all'equazione più fondi uguale prestazioni migliori, che pure è stata riproposta nell'attuale circostanza. Cifre ben conosciute attestano che per risorse destinate alla giustizia lo Stato italiano non si discosta dagli altri Paesi europei, ma nel bel Paese questi fondi vengono assorbiti più che altrove dalla voce stipendi dei magistrati *(Applausi dal Gruppo LNP).* Nel momento in cui si pretendono sacrifici dai cittadini e miracoli di produttività da tanti malpagati lavoratori, credo si possano sollecitare dai giudici risultati diversi da quelli che ci hanno sprofondato ai posti più bassi nelle classifiche internazionali dell'efficienza giudiziaria.

Dei 47 Stati che compongono il Consiglio d'Europa, solo Bosnia e Croazia evidenziano una giustizia più lenta. Lo stesso organismo comunitario, periodicamente, pubblica il rapporto sulla qualità della giustizia dei Paesi europei, offrendo impietosi raffronti. Cito a titolo di esempio i nostri 3.688.000 processi civili pendenti contro il milione di cause pendenti in Francia, nazione con numero di abitanti pari al nostro, mentre in Germania non si raggiunge il mezzo milione. Tali classifiche, apparentemente virtuali e simboliche, trovano concreta rispondenza nella vagonata di milioni che lo Stato regolarmente sborsa quali penalità e indennizzi per i danni causati alle persone e alle imprese dagli inammissibili ritardi della giustizia. In questo senso, a chi paventava la cancellazione di 100.000 processi per effetto del provvedimento in oggetto si sarebbe potuto contrapporre altrettanto sgomento per la supposta esistenza di questi 100.000 procedimenti che la magistratura italiana non riesce a chiudere in sei anni.

Tuttavia, e concludo, poiché non smetteremo mai di credere nel valore assoluto della giustizia, prendiamo atto con soddisfazione di come le ultimissime modifiche apportate al disegno di legge, oltre a superare qualche obiezione di incostituzionalità, riducano ragionevolmente l'ambito dei processi a rischio di estinzione per effetto della nuova normativa. Tale soluzione è anche frutto di un confronto politico che il nostro movimento non si stanca di sollecitare, nella consapevolezza che riforme vere e desti-

nate a incidere nella vita delle persone non possano prescindere dal più ampio coinvolgimento di quanti, al di là degli schieramenti, sono chiamati ad operare per il bene dei cittadini. *(Applausi dal Gruppo LNP e dei senatori Berselli e Valentino).*

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Magistrelli. Ne ha facoltà.

MAGISTRELLI *(PD)*. Signor Presidente, onorevoli senatori, finalmente possiamo parlare di processo breve in un'Aula di Parlamento. Fino a ieri abbiamo ascoltato l'annuncio che ne è stato fatto sulla stampa solo pochi mesi fa, dopo che la Corte costituzionale aveva bocciato il lodo Alfano; poi abbiamo letto del dibattito che ne è seguito nel Popolo della libertà (le posizioni del presidente Fini, del sottosegretario Bonaiuti e del senatore Gasparri). Abbiamo seguito i commenti della stampa internazionale e ci siamo attentamente interrogati, con la dottrina dei migliori giuristi del nostro Paese, sulla fattibilità e sull'utilità concreta delle norme per accelerare lo svolgimento del processo penale che giustamente, si è detto, in Italia supera di molto tempi ragionevoli. Praticamente abbiamo trascorso tutto questo tempo – non tanto, poi, se si pensa alla pronta fissazione nel calendario d'Aula del disegno di legge, depositato solo il 12 novembre ultimo scorso – inutilmente.

Ora interveniamo su un testo sapendo, come spesso accade con questo Governo, che il testo esaminato in Commissione e portato poi alla discussione dell'Aula ha subito profonde modifiche e non a seguito dell'attività emendativa parlamentare, ma è stato corretto, limitato e valutato a prescindere dal dibattito parlamentare, solo per la sua capacità di produrre l'effetto principale per cui è stato pensato e cioè salvare l'imprenditore Berlusconi, ora Premier del nostro Paese: salvarlo dal processo Mills e da quei processi che, a vario titolo, ha accumulato nel corso della sua vita imprenditoriale.

Essendo, comunque, obbligata a seguire questo percorso irrituale in Parlamento, mi sono ripromessa di intervenire affrontando non tanto il tema sul piano giuridico-legislativo, ma cercando invece di valutare l'impatto sociale e politico di queste norme nel pianeta giustizia, nel sistema Paese. Propongo tre punti alla riflessione dell'Assemblea. Per semplificare al massimo il concetto parto con una domanda. Senatore Valentino, quanto dura un processo in appello? Quanto tempo prende la trattazione in aula di un processo nel secondo grado?

LEGNINI *(PD)*. Mezz'ora.

MAGISTRELLI *(PD)*. Anche meno. Chi è pratico di aule di giustizia sa che, salvo rare eccezioni, un processo dura in media da mezz'ora a due ore, a seconda dei tempi che utilizzano la procura generale o i difensori per spiegare le loro ragioni giuridiche. Credo che possiamo dire che nel 90 per cento dei casi la fase dell'esame pubblico, dibattimentale dell'ap-

pello non supera le due ore di tempo. Questo vuole dire che il tempo che va da quelle poche ore ai tempi previsti da questo disegno di legge è utilizzato per le notifiche, per la stesura della sentenza e soprattutto dal carico dei processi, cioè dalla quantità dei processi da trattare e dalla burocrazia a difesa delle garanzie.

Insomma, ho fatto un conto tenendo in considerazione le norme processuali vigenti. Seguendo le norme attuali si potrebbe celebrare un processo d'appello in quattro mesi, tenendo conto dei soli tempi processuali. Di questi quattro mesi per il processo vero e proprio, come abbiamo detto, servono nella media due ore (mi sono tenuta molto larga). Quindi, i due o tre anni attuali sono imputabili all'insufficienza dei mezzi messi a disposizione del sistema giustizia. Possiamo dunque affermare che, se la macchina avesse i mezzi per lavorare di più (cancellieri, cancelleria, carta per le fotocopie, giudici che fanno udienza tutti i giorni per tutto il giorno), i tempi della giustizia italiana verrebbero drasticamente abbattuti. Ho fatto l'esempio del grado di appello, ma, *mutatis mutandis*, potrei farlo per la Cassazione. Diverso è invece il primo grado, che richiede tempi e riti diversi a seconda della complessità della materia trattata e del numero degli imputati o testi necessari alle parti. Credo fermamente, però, che anche in primo grado una migliore efficienza del sistema possa abbattere drasticamente i tempi processuali.

La conclusione politica sull'esempio processuale porta direttamente alla responsabilità di questo Parlamento: il problema non è fissare un tetto temporale ai processi superato il quale questi ultimi si prescrivono, ma è quello di creare le condizioni perché essi si possano svolgere nel più breve tempo possibile. Questo è compito del Parlamento e non dei giudici. I giudici applicano le leggi, ma è il Parlamento che decide quali leggi. A conferma di quanto ho detto si può leggere oggi, sulla prima pagina del «Corriere della Sera», il caso di Cassano d'Adda, dove la mancanza di un cancelliere ha bloccato 450 sentenze civili e 520 decreti ingiuntivi già decisi.

Il secondo punto concerne l'impatto del disegno di legge in discussione nel sistema giustizia. C'è da mettersi le mani nei capelli! La maggior parte dei processi in corso dovrà essere radiografata solo dal punto di vista temporale, senza altre valutazioni sulla pericolosità, sulla gravità dei fatti e sull'impatto che produrrà, soprattutto in alcune zone del Paese. Sappiamo che per evitare problemi di costituzionalità le norme sono state estese anche ai recidivi. Una domanda ancora: ma c'era bisogno di tutto questo?

Introduco il terzo punto e mi avvio a concludere. È evidente che noi non possiamo votare una legge che produce effetti devastanti nell'impianto giuridico-giudiziario del Paese. Siamo invece interessati a compartecipare alla discussione ed alla votazione di qualsiasi norma migliorativa dell'attuale assetto. Credo che, dopo tutti i tentativi che avete messo in cantiere per introdurre norme «salva Berlusconi imprenditore», utilizzando le norme generali di un codice che aveva riconosciuto a livello internazionale una tradizione giuridica motivo di vanto per il nostro Paese, sia ora di fermarvi e riconoscere pubblicamente che avete un problema da risolvere:

vi votate una norma *ad hoc*, vi assumete l'onere della decisione e lo dite. Non cercate alleati: tanto i numeri per fare ciò li avete. Ma non modificate un sistema (che peraltro va modificato) con norme che, anziché agevolare lo svolgimento dei processi, mettono un cartello con scritto «peccato, fine della corsa». *(Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Chiurazzi. Ne ha facoltà.

CHIURAZZI *(PD)*. Signor Presidente, nel tempo relativamente breve che mi è stato assegnato vorrei occuparmi della questione principale, ossia degli effetti che la normativa in esame dovrà produrre sul sistema giudiziario. Ho raccolto nel dibattito in Commissione una contraddizione che è anche un paradosso, perché nei presentatori del disegno di legge, nonché nei componenti e colleghi della maggioranza, in relazione al tema del numero dei processi che vengono a decadere per effetto della prescrizione, c'era un affannoso e, in alcuni casi, preoccupato tentativo di documentare l'inefficacia della normativa in discussione. Siamo stati invitati a non esaltare, a non preoccuparci molto dell'effetto di tale norma perché i processi che sarebbero decaduti si sarebbero contati in un numero molto limitato, dal che sorge il dubbio sul perché questa norma viene messa in campo. Qui è il paradosso. Chi propone un disegno di legge e auspica una sua approvazione dovrebbe portare con sé l'aspirazione e anche il convincimento che molti sono gli effetti che la legge produce. Invece c'è un tentativo per essere rassicurati lungo questa strada.

Ora, se non ne dovesse produrre tanti e quindi dovessimo riscontrare come ragionevolmente fondata l'opinione della maggioranza, dovremmo dire che siamo in presenza di una norma inutile; oppure, come nel caso e nella valutazione che noi ne facciamo, che siamo in presenza di una norma preoccupante, perché non risolve nessuno dei problemi della giustizia. Non li risolve, come accade pure negli altri settori della pubblica amministrazione, perché il tema non è stato affrontato con un tentativo sistematico, organico, di dare una risposta in termini di efficienza dei servizi. È un discorso che vale per la sanità e in genere per la pubblica amministrazione. In effetti, si costruisce un dettame normativo che si occupa di sottrarre giustizia e non di offrirne a coloro che la rivendicano.

Sotto questo aspetto, è inutile ribadire poi che vi sono fondate ragioni anche di incostituzionalità. Non sono infatti alla ricerca degli effetti che produce sulle norme costituzionali un sistema che nega il processo a chi lo ha voluto, rivendicato, evocato e avocato e di quale enorme impatto in senso negativo è destinato a produrre nel nostro Paese sui diritti fondamentali del cittadino. *(Applausi dal Gruppo PD).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Berselli. Ne ha facoltà.

BERSELLI *(PdL)*. Signor Presidente, le opposizioni ritengono che la causa di tutti i mali della giustizia italiana sia riferibile alle politiche del

Governo di centrodestra. Voglio ricordare agli immemori che il centrosinistra ha governato il nostro Paese nella legislatura dal 1996 al 2001 e in quella dal 2006 al 2008, per cui se oggi il centrosinistra non è al Governo è perché è stato rimandato a casa dagli elettori.

È proprio questo il problema. Da parte delle sinistre si cerca per via giudiziaria di stravolgere il risultato elettorale del 2008. Dobbiamo dire le cose come stanno. Quando il senatore D'Ambrosio individua tra le cause o, quantomeno, come causa principale dei guasti della giustizia italiana il codice di rito del 1989 dimentica però di aggiungere che di quel codice noi non siamo assolutamente responsabili. Non c'era nel 1989 Alleanza Nazionale, non c'era Forza Italia e men che mai c'era il Popolo della Libertà. C'era il Movimento Sociale Italiano relegato all'opposizione, però c'era il Partito Comunista Italiano, prima, e il Partito Democratico della Sinistra, poi, che storicamente sono i vostri partiti di riferimento.

Il fatto che vi sia una crisi della giustizia l'ha riconosciuto anche lei, senatore D'Ambrosio, e non poteva non farlo. I processi pendenti nel nostro Paese sono quasi 9 milioni: più precisamente, sono 5.425.000 nel civile e 3.262.000 nel penale. Sono dati ufficiali noti a tutti noi. Il confronto con i nostri vicini europei è davvero impietoso. Nel 2006 – non lo dico per malizia, sapendo che nel 2006 voi eravate al Governo, lo dico perché è un dato statistico di cui sono in possesso, in quanto fornito dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia – le cause civili pendenti in primo grado erano oltre 3 milioni e mezzo; tre volte in più di quelle non ancora decise in Francia, cinque volte in più che in Spagna, addirittura sette volte più che in Germania. La situazione peggiora se consideriamo le cause pendenti in tribunale in sede penale. Qui da noi, sempre nel 2006, quando voi eravate al Governo, erano 1.200.000; circa cinque volte in più rispetto alla Germania, quasi quindici volte in più rispetto al Regno Unito.

Come ha ricordato il professor Vincenzo Carbone, primo presidente della Suprema corte di cassazione, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario nel gennaio dell'anno scorso, in media occorrono poco meno di mille giorni (960 per la precisione) per ottenere giustizia nel nostro Paese: tre anni per poter avere un giudizio in primo grado nel civile, 1.509 giorni per un giudizio in appello, 426 giorni per un giudizio di primo grado nel penale, 730 per un giudizio di appello. Potrei continuare ancora; ma questi sono dati assolutamente incontestabili.

Questa crisi evidentissima ci ha cagionato – come ha ricordato giustamente il senatore Mugnai – ricorrenti condanne dalla Corte europea per i diritti dell'uomo. È evidente infatti che questi non sono tempi ragionevoli, sono tempi veramente indecenti, che determinano nel civile una sorta di denegata giustizia e, nel penale, centinaia di migliaia di processi che vengono travolti dalla prescrizione del reato.

Questo Governo, in poco più di un anno e mezzo, ha fatto quello che voi non avevate mai fatto. Abbiamo realizzato e completato la riforma del processo civile. Dopo decine e decine di anni, abbiamo approvato in Commissione giustizia la riforma dell'ordinamento professionale forense: era

attesa da decenni; ora basta soltanto che arrivi il parere della Commissione bilancio, senatore D'Ambrosio, per poterla calendarizzare in Aula. Per quanto riguarda la sicurezza, abbiamo introdotto nel nostro ordinamento le misure più severe nei confronti della criminalità organizzata, colpendone i patrimoni, cosa che mai in precedenza si era verificata. Abbiamo infine, in Commissione giustizia del Senato, la grande riforma del processo penale.

Noi non abbiamo mai sostenuto – non l'ha fatto il senatore Valentino, non l'ho fatto io e non l'ha fatto nessuno di questa maggioranza – che il disegno di legge attualmente al nostro esame rappresenti la grande riforma della giustizia italiana. Esso è un tassello di una riforma molto importante, che noi dobbiamo approvare come Parlamento e che approveremo di sicuro, perché è nel programma del Popolo della Libertà. La riforma della giustizia, a sua volta, fa parte di una grande riforma, che deve aggiungersi come riforma istituzionale, come riforma del fisco e come riforma in termini di sicurezza.

Colleghi, voi delle opposizioni avete aprioristicamente criticato il centrodestra per questo disegno di legge, che inizialmente prevedeva due anni per il primo grado, due anni per l'appello e due per la Cassazione. Quando vi ricordiamo i precedenti, chiaramente voi non gradite questo ricordo; però io non posso non ricordarveli. Nel 2001 voi – non altri, proprio voi (il senatore Maritati, attuale senatore e vice presidente della Commissione giustizia, fu uno dei firmatari) – proponeste una legge sostanzialmente analoga a quella che era stata presentata: due anni per il primo grado, due anni per l'appello, due anni per la Cassazione.

Potreste dire che nel 2001 vi siete sbagliati; ma nel 2006, quando voi eravate al Governo, un altro gruppo di autorevoli senatori dei Democratici di Sinistra, tra cui l'attuale presidente del Gruppo del Partito Democratico, la senatrice Anna Finocchiaro, ripresentarono il medesimo disegno di legge, secondo lo schema «due anni più due anni più due anni», perché vi eravate resi conto di come si dovesse mettere mano a una situazione assolutamente non più tollerabile, in Italia e a livello internazionale.

Se voi non siete riusciti, allora che eravate maggioranza, ad approvare quella riforma, doverosa e sacrosanta, perché volete impedire a noi di fare migliorandola, quella riforma, che voi stessi avevate presentato? La verità la sappiamo tutti: voi vorreste una riforma valida per tutti i cittadini italiani tranne che per Silvio Berlusconi. Questa è la verità. Voi ci accusate di approvare delle norme *ad personam*, ma voi vorreste una norma *contra personam*, valida per tutti i cittadini italiani eccetto uno: Silvio Berlusconi. Se questa è democrazia, è una democrazia che lasciamo volentieri a voi.

Il senatore Valentino ha presentato una serie di emendamenti che certissimamente migliorano l'impianto del disegno di legge arrivato in Commissione giustizia, raccogliendo le obiezioni più serie che erano state sollevate sia dalle opposizioni che all'interno della stessa maggioranza. Perché, vedete, quell'impianto lasciava delle forti perplessità in termini di compatibilità costituzionale. Quei dubbi, che noi avevamo e che voi ave-

vate, sono stati risolti brillantemente dal senatore Valentino, che ha eliminato qualsiasi impropria distinzione tra imputati incensurati e imputati censurati, perché quando si va a colpire il procedimento, è chiaramente non apprezzabile il fatto che si faccia una distinzione tra imputati. Nello stesso tempo, c'erano dei reati inseriti impropriamente, in una sorta di fiera delle occasioni: giustamente il senatore Valentino li ha tolti di mezzo.

Si dice – è stato detto anche oggi pomeriggio – che il disegno di legge, se venisse approvato, determinerebbe dei guasti incredibili e non quantificabili. In realtà è meglio non parlare, caro senatore Valentino, di processo breve, perché il processo che è al nostro esame tutto si può definire tranne che processo breve. Quando pensiamo che un giudizio per un reato con pena edittale massima inferiore a dieci anni deve durare tre anni in primo grado, due anni in appello, un anno e mezzo in Cassazione e, in caso di annullamento con rinvio, un anno per ogni ulteriore grado di giudizio e arriviamo ad una durata di nove anni e mezzo, senza considerare il tempo occorrente per le indagini preliminari; se prendiamo l'ipotesi di un reato con pena edittale pari o superiore a dieci anni, i nove anni e mezzo diventano dieci anni e mezzo; se prendiamo i reati più gravi, di mafia o di terrorismo, per i quali è prevista una durata di cinque anni, di tre anni e di due anni, per un totale di dieci anni, questi dieci anni diventano automaticamente tredici, per via dei tre gradi successivi alla sentenza di Cassazione con rinvio, e possono essere aumentati di un terzo, per arrivare a diciassette o a diciotto anni di durata: ebbene, vi sembra serio dire che si tratta di una legge che affossa i processi, che determina delle prescrizioni, quando con una norma transitoria si prevede l'immediata applicazione per i procedimenti pendenti in primo grado, per reati indultabili in base alla legge del 2006? Si tratta di quei reati per i quali, come giustamente ha ricordato il senatore Valentino questa mattina in Commissione giustizia, mai e poi mai il condannato andrebbe a scontare la pena: tra i tre anni di indulto e gli altri tre anni di affidamento in prova ai servizi sociali in base all'ordinamento penitenziario, va da sé che nessun cittadino italiano andrebbe in galera per un reato indultabile.

Voglio ricordare, infine, che il procuratore Maddalena, con la sua famosa circolare, diede indicazioni comportamentali ai procuratori della Repubblica. La circolare Maddalena, del 10 gennaio 2007, individuò come «procedimenti inutili» quelli che, concernendo reati suscettibili di indulto (cioè quelli obiettivamente e puntualmente indicati dal senatore Valentino), pur nell'eventuale epilogo di una sentenza di condanna, avrebbero visto la pena inflitta non concretamente applicata o applicabile; quindi, il procuratore Maddalena stabilì un reticolo di regole per il loro accantonamento, per farli cadere in prescrizione.

Nulla di nuovo, quindi, sotto il sole della giustizia italiana: con questo disegno di legge abbiamo cercato e cerchiamo di affrontare un tema particolarmente sentito dagli italiani. Dite che abbiamo la mania di parlare di giustizia e di problemi ad essa connessi, mentre dovremmo parlare di altri argomenti? Ieri sera a «Ballarò» abbiamo appreso i risultati di un

sondaggio: il 6 per cento degli italiani è interessato alle riforme costituzionali, poco più del 20 per cento è interessato ai problemi legati al lavoro e alla crisi economica, mentre il 46 per cento lo è a quelli della giustizia italiana. Di questi problemi questa maggioranza si è fatta carico, avendo vinto le elezioni. *(Applausi del senatore Valentino).*

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

Sul futuro dello stabilimento FIAT di Termini Imerese

GARRAFFA *(PD)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GARRAFFA *(PD)*. Signor Presidente, intervengo per parlare ancora una volta in quest'Aula del problema legato alla FIAT di Termini Imerese. Oggi gli operai hanno scioperato, recandosi davanti al palazzo della Presidenza dell'Assemblea regionale e poi all'Assemblea regionale stessa.

Sono dell'avviso che le ultime dichiarazioni dell'amministratore delegato Marchionne abbiano creato un momento di appannamento anche nelle idee del Governo nazionale, tant'è vero che nessun parlamentare della maggioranza e nessun rappresentante del Governo ha replicato. L'anno scorso Marchionne aveva detto che la FIAT di Termini Imerese avrebbe dovuto costruire i nuovi modelli della Ypsilon, con la possibilità di fabbricare anche ibridi e macchine ecologiche. Ieri invece ha dichiarato che la FIAT è un'azienda che è diventata internazionale grazie ai soldi che tutti i Governi vi hanno investito e al credito al consumo e che quella di Termini Imerese è una struttura da chiudere.

Unitamente alle maestranze della FIAT, stamani hanno scioperato anche gli operai dell'Italtel di Carini e ieri quelli del cantiere navale di Palermo – che sono senza lavoro – hanno occupato una nave Tirrenia. Questa compagnia, infatti, pur facendo parte, come la Fincantieri, della Fintecna, società che fa capo al Ministero dell'economia, ha deciso di mandare una nave che è in rada a Palermo in un cantiere croato per la ristrutturazione.

Ritengo che il Governo si debba impegnare anche in quest'Aula per risolvere almeno questo problema: vogliamo conoscere la sua azione rispetto a questi temi che da tempo il Partito Democratico denuncia in quest'Aula.

PRESIDENTE. Senatore Garraffa, la Presidenza prende atto delle sue dichiarazioni, ricordandole che naturalmente vi sono appositi strumenti a disposizione dei singoli parlamentari e dei Gruppi per richiedere che il

Governo venga a riferire su un tema così rilevante nell'Aula del Senato o in Commissione.

Interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Comunico che sono pervenute alla Presidenza interrogazioni, pubblicate nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Ordine del giorno per le sedute di giovedì 14 gennaio 2010

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani giovedì 14 gennaio, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 9,30 e la seconda alle ore 16, con il seguente ordine del giorno:

ALLE ORE 9,30

GASPARRI ed altri. – Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1880).

ALLE ORE 16

Interrogazioni.

La seduta è tolta *(ore 21,12).*

Licenziato per la composizione e la stampa dall'Ufficio dei Resoconti parlamentari alle ore 1,30 del giorno 14-01-2010

Allegato A

DISEGNO DI LEGGE

Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1880)

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1
BELISARIO, LI GOTTI, GIAMBRONE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, MASCITELLI, LANNUTTI, PARDI, PEDICA
Respinta (*)

Il Senato,

preso atto che:

l'A.S. 1880-A, a dispetto del titolo che fa riferimento a «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», introduce nell'ordinamento l'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera indifferenziata ed apodittica all'articolo 2;

premesso che:

com'è noto, la durata del singolo processo è difficilmente determinabile a priori, dal momento che in esso possono verificarsi eventi del tutto indipendenti dall'impegno del giudice o dalla efficienza dell'organizzazione giudiziaria (assenze dei testi, ritardi dei periti, impegni concomitanti dei difensori, eccetera). Per garantire una ragionevole celerità dei processi sarebbero perciò importanti lo snellimento e la semplificazione delle procedure oltre che congrue dotazioni di personale e di mezzi degli uffici giudiziari; occorrerebbe, altresì, una più analitica disciplina per governare i tempi del processo, anche sotto il profilo organizzativo;

la complessità dei profili concernenti l'organizzazione delle udienze penali, principalmente in dipendenza della diversità dei riti, rende necessario prevedere uno schema di gestione delle udienze penali flessi-

bile ed adattabile alle diverse esigenze. La finalità che si deve perseguire attraverso la predisposizione di un programma dell'udienza, o del processo, è dunque quella di ottimizzare le risorse date, realizzando il miglior servizio possibile tenuto conto di personale, mezzi, logistica e dotazioni disponibili. Attraverso la predisposizione di alcune regole che, nel rispetto delle garanzie delle parti, si confrontino con un sistema organizzato di svolgimento dell'attività processuale, sarebbe necessario realizzare un recupero di efficienza, mirando a raggiungere il giusto punto di equilibrio tra l'obiettivo della rapidità e della velocizzazione dei tempi dell'udienza e quello dell'accertamento dei fatti, nel rigoroso rispetto delle regole processuali, ma anche secondo il principio costituzionale della ragionevole durata del processo, presente nella nostra Costituzione e richiamato nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo;

a ciascun soggetto che interviene nel processo è richiesto, perciò, quell'impegno di tempo che è necessario e doveroso pretendere in relazione alla funzione assolta, evitando, quindi, inutili e dispendiose presenze in udienza. Pertanto, anche una adeguata programmazione delle attività di udienza, se inserita in un quadro normativo volto alla complessiva razionalizzazione delle risorse impiegate nel processo penale e di modifica delle norme processuali, potrebbe risultare utile, compiutamente disciplinando la prima udienza di comparizione attraverso la previsione di una cosiddetta «udienza filtro», e prevedendosi, come peraltro avviene già nella prassi di numerosi tribunali, che essa sia dedicata alla sola verifica della regolare costituzione delle parti, alla discussione delle questioni preliminari, alle formalità di apertura del dibattimento, all'ammissione delle prove, alla definizione dei giudizi ai sensi degli articoli 444 e seguenti del codice o nelle forme del rito abbreviato, purché non condizionato all'assunzione di prove dichiarative, ovvero ad ogni altra ipotesi in cui debba dichiararsi l'estinzione o l'improcedibilità del reato;

sarebbe opportuno prevedere che nel corso di tale udienza, il giudice stabilisse con ordinanza il calendario delle successive udienze ed autorizzasse le parti alla citazione dei propri testi, periti o consulenti alle date stabilite nel calendario in questione. La lettura di quest'ultimo in udienza sostituirebbe gli avvisi di rinvio per tutti coloro che sono o devono considerarsi presenti. In ossequio al principio di lealtà processuale, si dovrebbe prevedere quindi che, ai fini della formulazione del calendario, i difensori debbano comunicare al giudice l'eventuale sussistenza di concomitanti impegni professionali. In tal caso essi potrebbero, tenuto conto dell'attività istruttoria da svolgere alla data indicata, manifestare al giudice la propria disponibilità a nominare un sostituto;

la persona offesa eventualmente comparsa alla prima udienza potrà essere sentita, salvo che il processo sia di particolare complessità, solo ove detenuta o proveniente da regione diversa da quella in cui si celebra il processo, ed in ogni caso quando il giudice lo ritenga assolutamente necessario. Nel formare il ruolo e nella effettiva trattazione dei processi, la norma dovrebbe prevedere che il giudice assegni precedenza assoluta ai giudizi con imputati detenuti, anche per reato diverso da quello per

cui si procede, nonché, anche su segnalazione delle parti, ai giudizi per i quali si siano verificate nullità, difetti di notificazione o accadimenti processuali tali da determinare immediata definizione o rinvio del processo; il giudice, inoltre, nel programmare le udienze, dovrebbe assicurare che il processo si concluda in tempi compatibili con il principio costituzionale della sua ragionevole durata, stabilendo termini indicativi contenuti e non perentori che potrebbero tuttavia essere superati per i processi connotati da particolare complessità in ragione dei reati contestati, del numero degli imputati, delle persone offese o dei testimoni, ovvero della particolare complessità delle questioni tecnico-giuridiche da affrontare;

di tutti gli interventi sopra descritti, nessuno è contemplato dal disegno di legge in esame, che interviene in modo devastante sul processo al fine di chiuderlo e non di velocizzarlo, violando così lo stesso articolo 111 della Costituzione per non operare in alcun modo un equo bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti che vengono in rilevo nel processo penale a cominciare da quelli delle parti processuali, dal momento che le ragioni delle parti offese e delle parti civili vengono del tutto cancellate dalla estinzione prevista dall'articolo 2, così come ne risultano lesi e compressi i diritti degli imputati che intendano difendersi non «dal» processo ma «nel» processo;

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1880-A.

QP2

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

Respinta (*)

Il Senato,

preso atto che:

l'A.S. 1880-A, a dispetto del titolo che fa riferimento a «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», introduce nell'ordinamento l'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera indifferenziata ed apodittica all'articolo 2;

il disegno di legge nel suo complesso si configura, di fatto, come una amnistia permanente per reati puniti fino a dieci anni di carcere, senza neppure il rispetto di quanto disposto dall'articolo 79 della Costituzione;

premesso che:

il disegno di legge in esame reca disposizioni che avranno forte impatto sulla amministrazione della Giustizia penale e civile in Italia,

che verrebbero approvate senza una adeguata valutazione delle conseguenze che potrebbero prodursi in ordine al sistema processuale esistente e senza alcun intervento risolutivo per il potenziamento e l'efficienza della amministrazione stessa;

il 27 gennaio 2009 il Ministro della Giustizia ha presentato al Parlamento la «Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia». Circa l'andamento della Giustizia (i cui dati risalgono al 30 giugno 2008) sono questi i punti più significativi della Relazione. *a)* Settore civile. Si registra un progressivo aumento delle sopravvenienze, passate da 3.665.479 del 2001 a 4.577.594 del 2007. La giacenza media dei procedimenti ordinari è pari a circa 960 giorni per il primo grado ed a 1509 giorni per il giudizio di appello. *b)* Nel settore della Giustizia penale si registra un aumento dei procedimenti iscritti, sia contro indagati noti che ignoti (rispettivamente pari a 1.534.320 e 1.831.237), mentre è sostanzialmente stabile il numero dei processi (pari a 1.263.205). Per la definizione del giudizio di primo grado la giacenza media dei procedimenti è pari a circa 426 giorni (imputati noti) ed a 730 giorni per il grado di appello. Rispetto a tali cifre è evidente che con l'entrata in regime delle nuove disposizioni si determinerebbe la caducazione di gran parte dei processi in appello, con ciò travolgendo anche il giudicato di primo grado che fosse stato in grado di concludersi entro i ventiquattro mesi imposti dalla legge;

alla data del 31 dicembre 2008, risultavano pendenti al dibattimento di primo grado 391.917 processi penali, di cui circa 94 mila da oltre due anni, pari circa al 24 per cento. Stando alla originaria formulazione del disegno di legge, a questo numero dovrebbe essere sottratto il dato relativo ai recidivi, «poiché dal casellario giudiziario risulta che l'incidenza percentuale della recidiva è stimabile nella misura del 45 per cento dei soggetti condannati.» Vale a dire che si ritiene la norma applicabile al rimanente 55 per cento dei casi. Il Consiglio superiore della Magistratura e l'Associazione Nazionale Magistrati hanno stimato l'impatto massimo della norma fino al 40 per cento dei processi penali e fino al 47 per cento di quelli civili. Secondo prime stime a Roma, Bologna e Torino oltre il 50 per cento , Firenze, Napoli e Palermo tra il 20 ed il 30 per cento dei procedimenti in fase di udienza preliminare e dei dibattimenti in primo grado già prescritti, o dei quali sarebbe imminente la prescrizione, in caso di entrata in vigore del disegno di legge in titolo;

il 30 novembre 2009 la Commissione Giustizia del Senato ha audito le comunicazioni del Ministro della giustizia in ordine agli effetti dell'introduzione nell'ordinamento dell'istituto dell'estinzione del processo per violazione dei termini di durata ragionevole. I dati forniti dal Ministro si riferivano al solo ambito penale e l'impatto veniva considerato come «evento istantaneo», senza dunque valutare l'effetto a regime sui procedimenti sopravvenienti nelle varie fasi e gradi di giudizio secondo i tempi già individuati dalla Relazione annuale al Parlamento sullo Stato dell'Amministrazione della Giustizia. Senza tener conto dell'evoluzione dei procedimenti e computando l'incidenza dei termini di prescrizione (nel quinquennio 2004-2008 ben 850 mila processi si sono estinti per la prescri-

zione dei reati) il ministero ha ritenuto di affermare che le disposizioni del disegno di legge sono destinate ad incidere sull'1 per cento dei procedimenti penali complessivamente pendenti e su poco più del 9 per cento dei procedimenti di primo grado. I dati forniti sono stati elaborati con riguardo ai 165 tribunali con relative sezioni distaccate nelle quali si articola geograficamente il sistema giudiziario italiano. I dati ministeriali non sono invece affidabili sull'esclusione dei reati con pena edittale superiore a dieci anni in quanto non risulta nella disponibilità del Ministero una rilevazione specifica. Sembrano non computati i procedimenti che secondo il Ministero sarebbero destinati comunque ad estinguersi sulla base delle norme vigenti, che sono però ugualmente interessati dal provvedimento in mancanza di una norma che escluda la sovrapposizione della estinzione processuale con quella del reato. Gli stessi dati relativi al rapporto tra imputati recidivi ed incensurati scomputati dal ministero non si comprende se abbiano o meno tenuto conto dei ben noti ritardi nelle iscrizioni nel casellario giudiziario delle sentenze passate in giudicato. Il Ministero si è limitato a dire di aver avviato iniziative per ovviare a tali inconvenienti;

le tabelle più dettagliate trasmesse successivamente alla commissione referente dal Ministero della Giustizia - pur rispondendo non all'oggetto dell'analisi di impatto condotta dalla Commissione bensì alla formulazione di due interrogazioni precedentemente presentate alla Camera dei Deputati - lasciano presumere un impatto a regime di poco inferiore al 20 per cento dei processi di primo grado, vale a dire il doppio rispetto al 9,2 per cento stimato dal Governo stesso;

i giudizi connotati da tempi processuali ampiamente superiori al biennio sono quelli caratterizzati da particolari problemi istruttori , mentre i dati relativi ai processi in celebrazione con i riti alternativi evidenziano il rischio che il disegno di legge in esame possa disincentivare il ricorso ai suddetti riti. I tempi di iscrizione delle sentenze trascritte nel casellario giudiziario, i quali variano da tre mesi a circa un anno, influiscono sull'ambito soggettivo di applicazione del disegno di legge;

l'Associazione Nazionale Magistrati ha offerto alla Commissione Giustizia del Senato una valutazione di impatto, escludendo i procedimenti contro ignoti, quelli per i quali è stata chiesta l'archiviazione, o i procedimenti per i quali è stata chiesta l'emissione del decreto penale di condanna, avente carattere dinamico, la quale tiene conto cioè non solo dei processi che, all'entrata in vigore della legge, siano durati già più di due anni, ma anche quelli per i quali, atteso il tempo già trascorso, non può esservi una ragionevole aspettativa di conclusione in tempo utile. Sulla base di tale valutazione a Roma i processi pendenti, presso l'ufficio del giudice delle indagini preliminari o del giudice dell'udienza preliminare, risultano essere 3.716, dei quali è prevedibile l'estinzione per 1.691 (45, 50 per cento). I processi In dibattimento monocratico e collegiale sono 13.147, dei quali a rischio di estinzione 9.321 (70,07 per cento);

il duplice dato fornito in diversi momenti dal Ministero (1 per cento o 9,2 per cento dei processi a rischio di estinzione) è determinato dalla scelta di adottare quale denominatore il complesso dei procedimenti non ancora definiti con una sentenza di primo grado o solo quelli effettivamente pendenti in primo grado. Il dato dei procedimenti pendenti in primo grado è incerto perché le statistiche attualmente disponibili sono effettuate sulla base delle norme vigenti e ai fini processuali determinati dalla legislazione in vigore: a questi fini, quindi, una causa si considera pendente in primo grado solo dopo l'apertura del dibattimento e non, come previsto dal disegno di legge n. 1880-A, dal momento in cui è stata formulata l'impugnazione (imputazione) ai sensi dell'articolo 405 del codice di procedura penale. È chiaro dunque che procedimenti che attualmente non sono considerati dalle vigenti statistiche come pendenti in primo grado, nei fatti lo sono già ai fini della nuova normativa, e si può ragionevolmente affermare che laddove sia passato più di un anno dal momento in cui il pubblico ministero ha formulato l'imputazione e il dibattimento non sia stato ancora aperto, sia destinato, con le nuove norme, ad estinguersi;

i dati forniti dal Ministero sembrano fondarsi in parte su elementi di conoscenza astratti; ad esempio, non appare fruttuoso esprimere una valutazione numerica dei processi esclusi dall'eventuale applicazione della nuova normativa sulla base dei dati complessivi circa la presenza di pregiudicati tra gli imputati, dal momento che questi dati statistici sono formulati sulla base di dati identificativi del processo che sono per forza di cose generici e un discorso analogo vale anche per i capi di imputazione. Non sono inoltre stati valutati gli effetti dovuti all'incompatibilità determinata dal compimento processuale di cui all'articolo 34 del codice di procedura penale, problema che sicuramente sarà sollevato in relazione al giudice monocratico o al collegio che dovesse condurre il processo contro il coimputato pregiudicato, laddove abbia pronunciato l'estinzione nei confronti dei coimputati incensurati;

il Consiglio Nazionale Forense ha rimarcato la sua perplessità sulla scelta della formulazione dell'accusa quale *dies a quo* per il computo dei due anni nei quali deve essere concluso il giudizio di primo grado; il timore infatti di sottrarre tempo prezioso al dibattimento e impedire la conclusione del processo in tempo utile, potrebbe indurre il giudice delle indagini preliminari a decidere un frettoloso rinvio a giudizio. Unanime è comunque la valutazione circa l'effetto disincentivante del disegno di legge sui riti alternativi e sugli effetti inflazionistici nel processo civile;

In segno di protesta contro «le scorciatoie inutili, pericolose ed incostituzionali del "processo breve", frutto avvelenato del rapporto tra politica e magistratura», l'Unione Camere Penali Italiane ha proclamato per l'11 gennaio 2010 una giornata di astensione dalle udienze, per «segnalare alla politica la necessità di uno stop al progetto»,

in tale quadro, l'articolo 2, il quale introduce nell'ordinamento un istituto, quale quello dell'estinzione del processo per violazione dei termini di durata ragionevole, del tutto sconosciuto agli altri ordinamenti europei, introduce un'inusitata fattispecie di prescrizione dell'azione senza che vi sia inerzia da parte dell'attore. Sul piano del diritto comparato, come è stato autorevolmente segnalato, lo strumento proposto non ha precedenti nella legislazione processuale occidentale: ove esistano strumenti sanzionatori automatici dell'inerzia procedurale, questi non coinvolgono mai il giudizio, proprio in relazione al fatto che una volta incardinata l'azione, il tempo del processo è condizionato solo in parte dai comportamenti dell'autorità giudiziaria, ciò che rende indispensabile verificare caso per caso se l'eccessiva lunghezza della procedura sia ad essa effettivamente rimproverabile;

nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo la valutazione della ragionevole durata del processo non è mai stata effettuata sulla base di *standard* di durata prefissati, ma è sempre stata considerata in relazione a parametri oggettivi quali la complessità del caso, la condotta dell'istante o delle autorità competenti o l'importanza del giudizio per la parte e sentenze in tal senso sono state ripetutamente pronunciate sin dal 1969;

l'articolo 2 del disegno di legge in esame interviene sul codice di rito e non, come sarebbe stato in linea di principio condivisibile se non vi fosse stato l'inserimento di nuove cause di estinzione processuale, nell'ambito delle norme di attuazione del codice in materia di programmazione e disciplina delle udienze dibatti mentali. A tale impropria collocazione dell'articolo 346-*bis* fa riscontro la sua irrazionale formulazione, che lo rende di difficilissima ed imprevedibile applicazione prevedendo peraltro una serie di criteri soggettivi e oggettivi di esclusione complessivamente incoerenti e irrazionali, senza neppure aver predisposto opportune forme di adattamento in caso di annullamento dell'udienza preliminare e rinvio degli atti al pubblico ministero;

il provvedimento, esaminato separatamente dagli altri disegni di legge già In fase di discussione generale vertenti sulla riforma del codice processuale penale, introduce un istituto quale quello dell'estinzione del giudizio non compatibile con l'assetto complessivo del nostro ordinamento processuale, nel quale numerosi termini tengono conto della prescrizione del reato, mentre non vengono considerati, dal disegno di legge in esame, in rapporto alla estinzione del processo che tale proposta prefigura, lasciando ampio margine di incertezza se non di vero e proprio vuoto normativo;

lo stesso concetto normativo di ragionevolezza della durata, oltre a non essere assimilabile a quello di «brevità», è incompatibile con scansioni temporali rigide e non modulabili in relazione alle peculiarità dell'accertamento, in violazione dell'articolo 111 secondo comma della Costituzione ed in particolare della regola costituzionale del contraddittorio nella formazione della prova, in spregio ad ogni esigenza di corretto bilanciamento ed alla stessa gerarchia interna delle norme costituzionali;

poiché le disposizioni di cui all'articolo 2 impediscono, negandone il fondamento, la realizzazione delle pretese oggetto delle controversie, il vulnus all'art. 24 della Costituzione è reso evidente dal fatto che il legislatore opera una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale, intesa quale mezzo al fine dell'attuazione di un preesistente diritto;

la Corte Costituzionale (sentenza n. 56/2009) ha affermato che «il principio della ragionevole durata del processo va contemperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali rilevanti nel processo medesimo; in particolare, possono arrecare un vulnus a tale principio solamente quelle norme "che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza"»;

occorre evitare l'introduzione nell'ordinamento di norme mal formulate ed estranee, nella loro concezione, al sistema processuale italiano, al fine di prevenire gli effetti nefasti di un intervento fin troppo disarmonico in relazione all'impostazione complessiva del codice di rito. Appare infatti impensabile contenere, nell'ambito di una durata predefinita, i tempi relativi al giudizio di primo grado, che al suo interno si compone di due distinti processi; d'altro canto il giudizio di appello e quello di legittimità soffrono di numerosi tempi morti che spezzano l'ordinato sviluppo del processo;

con riferimento all'articolo 5, esso risulta inusitatamente lesivo del secolare principio del *tempus regit actum*, dal momento che, mentre introduce un termine di prescrizione processuale che potrà essere rispettato solo prestabilendo una scansione dei tempi delle varie fasi del processo, colpisce gli atti compiuti quando tale scansione non era legittimamente prevista. Applicando la disposizione in oggetto ai processi in corso si va ad incidere sullo svolgimento di processi modulati in assenza di una durata contingentata, configurando un'eccessiva forzatura, anche rispetto alla logica che guida l'articolo 2, giustificabile solo nell'ottica di voler sostenere ragioni estranee all'oggetto specifico della discussione;

anche a prescindere dalle ricadute applicative, che pure imporrebbero di valutare con attenzione anche l'elusione dell'art. 79 della Costituzione, la soluzione recata dall'articolo 5 del disegno di legge è inconciliabile con l'art. 3 della Costituzione, innanzitutto sotto il profilo dalla irragionevolezza di una sanzione processuale che investa, privandole totalmente di efficacia, attività svolte quando il precetto non era minimamente previsto dall'ordinamento e senza neppure il filtro della apertura o meno della istruzione dibattimentale;

il complesso del disegno di legge appare intrinsecamente irrazionale e disarmonico anche laddove si consideri che lo stesso articolo 1 mal si coordina con quanto previsto nel successivo articolo 2, nella parte in cui il primo prevede la possibilità per il giudice, in sede di decisione sulla richiesta di riparazione *ex lege* n. 89 del 2001, di elevare a tre anni i termini di ragionevole durata in considerazione della particolare difficoltà del processo, sebbene il processo si debba considerare poi estinto ai sensi del nuovo articolo 346-*bis*. Può dunque avvenire che la parte civile del reato veda da un lato denegato il suo diritto a veder punito il colpevole

per il solo fatto che non si sia riusciti a concludere il processo entro due anni, e dall'altro rifiutata la riparazione perché per quel processo il superamento della durata temporale non era ritenuto irragionevole;

la parte civile, che ha agito in giudizio per la tutela dei propri diritti e dovrebbe poter contare sulla «ragionevole durata» della via intrapresa, vede così vanificare la propria pretesa nel processo penale ed è costretta ad intraprendere *ex novo* il processo civile, che presenta caratteristiche del tutto diverse rispetto alla sede penale. Peraltro, dal momento che nell'ipotesi di trasferimento dell'azione civile dall'una all'altra sede è la stessa azione, e quindi il medesimo «processo», a proseguire in altra sede» (Corte Costituzionale sentenza 211/2002), è stato da più parti rilevato come verrebbe ad essere violato il principio della ragionevole durata del processo in relazione alle ragioni della parte civile;

in sostanza, in luogo di rimuovere le cause dei ritardi nel processo, il disegno di legge in esame rimuove il processo stesso;

configurandosi pertanto una violazione palese del dettato costituzionale, con particolare riferimento agli articoli 3, 10, 11, 24, 25, 79, 111, 112 delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1880.

QP3

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

Respinta (*)

Il Senato,

preso atto che:

l'A.S. 1880-A, a dispetto del titolo che fa riferimento a «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», introduce nell'ordinamento l'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera indifferenziata ed apodittica all'articolo 2;

considerato che:

ai fini delle richieste di indennizzo per l'eccessiva durata del processo, attualmente, la normativa vigente riconosce una certa flessibilità nella valutazione dei tempi ritenuti non irragionevoli; la normativa che si intende introdurre con il provvedimento in oggetto stabilisce invece criteri più rigidi. In questa innovazione si individua un onere per il quale non viene prevista alcuna previsione di spesa, come imporrebbe il disposto di cui all'art. 81 della Costituzione;

l'articolo 1 dell'A.S. 1880-A provvede, in particolare, alla modifica dell'articolo 2 della legge n. 89 del 2001 (la cosiddetta «legge Pinto»), laddove sono disciplinate le modalità di individuazione delle fattispecie e dei soggetti aventi diritto all'equa riparazione. Si segnala che la citata legge n. 89 del 2001 sulla equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo recava un dotazione finanziaria di 12 milioni di euro a decorrere dal 2002 (articolo 7). Per i profili di interesse, pur ipotizzando una sostanziale neutralità delle modifiche indicate al comma 1, lettere *a)* e *b)*, a cui non sembrerebbero associabili effetti finanziari aggiuntivi, occorre però considerare in dettaglio quelle, invece indicate alla lettera *c)* del medesimo comma;

in tal senso sembra determinarsi senz'altro una modifica degli elementi fondamentali della platea dei beneficiari della misura dell'indennizzo, di fatto ampliandone per lo più la densità ipotizzabile, sia attraverso la fissazione di un termine «tassativo» - entro il quale il ritardo può ritenersi dal giudice adito «non irragionevole» e, quindi, non sanzionabile con la procedura in questione - stabilito in un massimo di 2 anni dal comma 3-*ter* e dal comma 3-*quater* dell'articolo 2 novellato, sia in funzione dell'estensione della procedura anche al contenzioso amministrativo e contabile, per cui è sufficiente la sola fissazione della udienza per il decorso dei presupposti «cronologici» indicati al comma 3-*bis* e 3-*quinquies*;

l'A.S. 1880-A riducendo l'appetibilità dei procedimenti speciali quali l'applicazione della pena su richiesta della parte o il rito abbreviato, caratterizzati da una forte riduzione della fase processuale con conseguenti risparmi di spesa per la celebrazione del processo, favorirebbe il ricorso al processo ordinario determinando così maggior oneri a carico dello Stato;

anche l'adozione della formulazione dell'imputazione quale *dies a quo* per la decorrenza del termine prescrizionale riduce il tempo di celebrazione dei processi in opposizione al decreto penale di condanna, rischiando così di aumentare esponenzialmente le opposizioni ai decreti penali, di cui al 461 del codice di procedura penale. Come noto, il procedimento per decreto penale di condanna rientra nei cosiddetti riti speciali alternativi al rito ordinario del processo penale. Come tutti i procedimenti alternativi è stato introdotto per attuare una deflazione del carico di lavoro pendente sui Tribunali. Esso costituisce un procedimento speciale che si sostanzia in una sorta di condanna applicata all'imputato senza passare per la fase processuale, con conseguenti risparmi di spesa. Il decreto penale, essendo emesso senza previo contraddittorio, conferisce all'interessato il diritto ad opporvisi nei successivi 15 giorni dall'avvenuta conoscenza dello stesso con conseguente instaurazione del processo e relativi aggravi. Con l'A.S. 1880-A si rischierebbe, dunque, di aumentare le opposizioni ai decreti penali, con relativo aumento degli oneri;

si rileva infine che l'articolo 2, al comma 8, prevede che la parte civile, costituitasi nel processo colpito dall'estinzione, è legittimata a trasferire nel processo civile la propria azione con diritto alla trattazione in via prioritaria del processo relativo all'azione trasferita. Tale meccanismo potrebbe comportare una duplicazione di processi, in sede penale e civile,

con conseguente aggravamento dei relativi oneri a carico dello Stato. Inoltre potrebbe assumere un rilievo economicamente negativo anche la previsione della trattazione in via prioritaria;

si segnala altresì che l'estinzione del processo che scatterebbe, a regime, vanificherebbe alla radice ogni grado o fase processuale eventualmente già svolti, così rendendo inutili le somme spese per la fase istruttoria e dibattimentale non già in ragione di elementi emersi dal processo stesso bensì per il mero decorso del termine astrattamente fissato dal disegno di legge in oggetto per la celebrazione dei giudizi;

peraltro, sommandosi al ben diverso e già consolidato istituto della prescrizione dei reati, la prescrizione processuale determinerebbe il mancato accertamento di responsabilità penali con il venir meno anche di introiti derivanti dalla applicazione di multe, ammende e pene accessorie;

anche l'ipotesi (in verità paradossale perché negherebbe il senso stesso della giurisdizione e di una essenziale funzione dello Stato) di un risparmio derivante dalla mancata celebrazione di processi in virtù della loro estinzione per decorso del biennio, sarebbe cancellata dall'aumento inevitabile delle istanze risarcitorie per durata non ragionevole del processo disciplinate dall'articolo 1;

è dunque indubbia una incidenza del disegno di legge dal punto di vista economico, come rilevato anche dalle audizioni tenutesi in commissione Giustizia nella seduta pomeridiana del 30 novembre 2009, dal momento che molti dei 34 mila giudizi relativi alla cosiddetta «legge Pinto» potranno essere influenzati dalle norme del provvedimento. In quelle audizioni, peraltro, è emerso come Ministero della giustizia, Consiglio superiore della magistratura, Associazione nazionale magistrati e Consiglio nazionale forense, concordino sul fatto che la diversa impostazione delle basi statistiche assunte renda difficile quantificare l'impatto sui processi penali del disegno di legge in oggetto;

peraltro la stessa avvocatura associata, audita nella medesima occasione (seduta 2a Commissione Giustizia n. 102 del 2009) ha lamentato gli effetti inflazionistici del disegno di legge sulla giustizia civile, il che è suscettibile di determinare inevitabilmente nuovi e maggiori oneri per l'amministrazione della giustizia. Il disegno di legge dovrebbe quindi quantomeno prevedere risorse aggiuntive per un settore nel quale (e la Commissione Bilancio del Senato ne ha preso atto in sede di legge finanziaria) si sono registrati importanti tagli di risorse negli ultimi anni;

vi sarebbe, infine, un onere derivante dalla applicazione dell'articolo 34 del codice di procedura penale, il quale regola la incompatibilità del giudice, dal momento che in processi con più imputati per diversi capi di reato si potrebbe determinare un effetto estintivo per alcuni e non per altri, la riassunzione del processo dovrebbe avvenire con collegi diversi e con tempi e meccanismi amministrativi tali da determinare maggiori oneri per l'amministrazione della giustizia. Anche di tale aspetto, che sicuramente sarà sollevato in relazione al giudice monocratico o al collegio che dovesse condurre il processo contro il coimputato pregiudicato, laddove abbia pronunciato l'estinzione nei confronti dei coimputati incensu-

rati, il disegno di legge in oggetto non tiene conto per i profili finanziari (il disegno di legge non tiene altresì in alcun conto istituti quali la competenza, la ricusazione, l'astensione, non regolando in alcun modo l'impatto di questi con la normativa del cosiddetto processo breve);

di tutti questi aspetti il disegno di legge non sembra tenere conto, mentre (a prescindere dalle valutazioni che si possono fare circa le gravi ricadute del provvedimento su alcuni processi per reati societari, finanziari o relativi a truffe ai danni dello Stato o a procedimenti per danni erariali anche alla luce del fatto che gli effetti estintivi sono stati estesi anche alle ipotesi di responsabilità amministrativa degli enti di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231) sarebbe opportuna anche una attenta valutazione dei profili di onerosità sulla base della acquisizione di dati oggettivi circa l'impatto della nuova legge sul sistema giudiziario nazionale;

tali rilievi vengono ad essere ulteriormente aggravati dalla modifica apportata in Commissione con riferimento ai requisiti soggettivi ed oggettivi dell'articolo 2 comma 7 nonché in riferimento alla estensione della causa estintiva alla responsabilità amministrativa di cui al decreto legislativo 231 del 2007, circostanze per le quali non è certo sufficiente la clausola di monitoraggio introdotta con articolo aggiuntivo;

configurandosi, pertanto, totale assenza di specifica previsione di spesa nei termini sovra esposti è da rilevare l'incompatibilità dell'A.S. 1880-A in riferimento all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione che recita: «Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte»;

delibera, pertanto, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1880-A.

QP4

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

Respinta (*)

Il Senato,

preso atto che:

l'A.S. 1880-A, a dispetto del titolo che fa riferimento a «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», introduce nell'ordinamento l'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera indifferenziata ed apodittica all'articolo 2;

considerato che:

con l'articolo 2 del disegno di legge in esame si prevede l'estinzione dell'azione penale e, quindi, del processo, per la violazione dei termini di ragionevole durata, dichiarata con sentenza di non doversi procedere. In sostanza, anziché incidere sulle norme di attuazione, si modifica direttamente il codice di rito, con l'introduzione di un istituto sconosciuto ad altri ordinamenti europei;

il disegno di legge, fatta salva la facoltà per l'imputato di rinunciare all'estinzione del processo con dichiarazione, senza che però la scelta di avvalersi della prescrizione processuale comporti l'inapplicabilità della prescrizione del reato, opera nei processi relativi a reati puniti con pene inferiori nel massimo ai 10 anni di reclusione;

ciascun grado del processo dovrà esser definito entro un termine massimo di 2 anni, scaduto il quale il giudice è obbligato a dichiararne l'estinzione, senza possibilità di valutazione alcuna sulle specificità del caso derivanti dalla complessità dei diversi reati contestabili;

il disegno di legge in oggetto si limita ad indicare il limite dei dieci anni di pena edittale nel massimo come limite non superabile per l'estinzione del processo, elencando al comma 7 del nuovo articolo 346-*bis* introdotto nel codice di rito alcuni delitti cui non si applicherebbe la causa estintiva in questione;

sia l'elenco dei reati esclusi che quello dei reati inclusi presentano, già nella formulazione originaria, elementi di disomogenità e contraddittorietà tali da rendere irragionevole l'impianto stesso del provvedimento, il quale, pur invocando l'allarme sociale come elemento di discrimine fondamentale, determinerebbe, fatte salve, le eccezioni oggettive e soggettive indicate dal medesimo articolo 2, l'estinzione di processi riguardanti i delitti contemplati dai seguenti articoli del codice penale:

Art. 248. - Somministrazione al nemico di provvigioni.

Art. 249. - Partecipazione a prestiti a favore del nemico.

Art. 253. - Distruzione o sabotaggio di opere militari.

Art. 254. - Agevolazione colposa (rif. all'art. 253).

Art. 255. - Soppressione, falsificazione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato.

Art. 256. - Procaccia mento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato (limitatamente al terzo comma).

Art. 259. - Agevolazione colposa (rif. agli artt. 255, 256, 257 e 258).

Art. 261. - Rivelazione di segreti di Stato.

Art. 263. - Utilizzazione dei segreti di Stato.

Art. 264. - Infedeltà in affari di Stato.

Art. 265. - Disfattismo politico.

Art. 266. - Istigazione di militari a disobbedire alle leggi.

Art. 267. - Disfattismo economico.

Art. 270-*ter*. - Assistenza agli associati.

Art. 278. - Offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica.

Art. 280. - Attentato per finalità terroristiche o di eversione.

Art. 280-*bis*. - Atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi (nei soli casi di atti diretti a danneggiare cose mobili o immobili altrui).

Art. 283. - Attentato contro la Costituzione dello Stato.

Art. 287. - Usurpazione di potere politico o di comando militare.

Art. 289. - Attentato contro organi costituzionali e contro le assemblee regionali.

Art. 292. - Vilipendio o danneggiamento alla bandiera o ad altro emblema dello Stato.

Art. 294. - Attentati contro i diritti politici del cittadino.

Art. 302. - Istigazione a commettere alcuno dei delitti preveduti dai capi primo e secondo.

Art. 304. - Cospirazione politica mediante accordo.

Art. 305. - Cospirazione politica mediante associazione (si applica solo per la partecipazione all'associazione).

Art. 307. - Assistenza ai partecipi di cospirazione o di banda armata.

Art. 312. - Espulsione od allontanamento dello straniero dallo Stato.

Art. 314. - Peculato (solo per il secondo comma).

Art. 316. - Peculato mediante profitto dell'errore altrui.

Art. 316-*bis*. - Malversazione a danno dello Stato.

Art. 316-*ter*, - Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato.

Art. 318. - Corruzione per un atto d'ufficio

Art. 371-*bis*. - False informazioni al pubblico ministero.

Art. 319. - Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio.

Art. 319-*ter*. - Corruzione in atti giudiziari.

Art. 323. - Abuso d'ufficio.

Art. 325. - Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio.

Art. 326. - Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio.

Art. 328. - Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione.

Art. 329. - Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica.

Art. 331. - Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità.

Art. 334. - Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa.

Art. 355. - Inadempienza di contratti di pubbliche forniture.

Art. 336. - Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale.

Art. 337. - Resistenza a un pubblico ufficiale.

Art. 337-*bis*. - Occultamento, custodia o alterazione di mezzi di trasporto.

Art. 338. - Violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario.

Art. 339. - Circostanze aggravanti per gli articoli 337, 337-*bis*, 338.

Art. 340. - Interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità.

Art. 343. - Oltraggio a un magistrato in udienza.

Art. 346. - Millantato credito.

Art. 347. - Usurpazione di funzioni pubbliche.

Art. 348. - Abusivo esercizio di una professione.

Art. 349. - Violazione di sigilli.

Art. 351. - Violazione della pubblica custodia di cose.

Art. 353. - Turbata libertà degli incanti.

Art. 354. - Astensione dagli incanti.

Art. 355. - Inadempimento di contratti di pubbliche forniture.

Art. 356. - Frode nelle pubbliche forniture.

Art. 361. - Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale.

Art. 363. - Omessa denuncia aggravata.

Art. 364. - Omessa denuncia di reato da parte del cittadino.

Art. 366. - Rifiuto di uffici legalmente dovuti.

Art. 367. - Simulazione di reato.

Art. 368. - Calunnia.

Art. 369. - Autocalunnia.

Art. 371. - Falso giuramento della parte.

Art. 371-*bis*. - False informazioni al pubblico ministero.

Art. 371-*ter*. - False dichiarazioni al difensore.

Art. 372. - Falsa testimonianza.

Art. 374. - Frode processuale.

Art. 374-*bis*. - False dichiarazioni o attestazioni in atti destinati all'autorità giudiziaria.

Art. 377-*bis*. - Induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria.

Art. 378. - Favoreggiamento personale.

Art. 379. - Favoreggiamento reale.

Art. 379-*bis*. - Rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale.

Art. 380. - Patrocinio o consulenza infedele.

Art. 381. - Altre infedeltà del patrocinatore o del consulente tecnico.

Art. 382. - Millantato credito del patrocinatore.

Art. 385. - Evasione.

Art. 386. - Procurata evasione.

Art. 387. - Colpa del custode.

Art. 388. - Mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice.

Art. 388-*bis*. - Violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a pignoramento ovvero a sequestro giudiziario o conservativo.

Art. 388-*ter*. - Mancata esecuzione dolosa di sanzioni pecuniarie.

Art. 389. - Inosservanza di pene accessorie.

Art. 390. - Procurata inosservanza di pena.

Art. 391. - Procurata inosservanza di misure di sicurezza detentive.

Art. 393. - Esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza alle persone.

Art. 404. - Offese a una confessione religiosa mediante vilipendio o danneggiamento di cose.

Art. 405. - Turbamento di funzioni religiose del culto di una confessione religiosa.

Art. 407. - Violazione di sepolcro.

Art. 408. - Vilipendio delle tombe.

Art. 409. - Turbamento di un funerale o servizio funebre.

Art. 410. - Vilipendio di cadavere.

Art. 411. - Distruzione, soppressione o sottrazione di cadavere.

Art. 412. - Occultamento di cadavere.

Art. 413. - Uso illegittimo di cadavere.

Art. 414. - Istigazione a delinquere.

Art. 415. - Istigazione a disobbedire alle leggi.

Art. 418. - Assistenza agli associati.

Art. 420. - Attentato a impianti di pubblica utilità.

Art. 421. - Pubblica intimidazione.

Art. 423-*bis*. - Incendio boschivo (il meccanismo si applica solo se l'incendio è cagionato per colpa).

Art. 424. - Danneggiamento seguito da incendio.

Art. 427. - Danneggiamento seguito da inondazione, frana o valanga.

Art. 429. - Danneggiamento seguito da naufragio.

Art. 431. - Pericolo di disastro ferroviario causato da danneggiamento.

Art. 432. - Attentati alla sicurezza dei trasporti.

Art. 433. - Attentati alla sicurezza degli impianti di energia elettrica e del gas, ovvero delle pubbliche comunicazioni.

Art. 434. - Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi.

Art. 435. - Fabbricazione o detenzione di materie esplodenti.

Art. 436. - Sottrazione, occultamento o guasto di apparecchi a pubblica difesa da infortuni.

Art. 437. - Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro.

Art. 441. - Adulterazione o contraffazione di altre cose in danno della pubblica salute.

Art. 443. - Commercio o somministrazione di medicinali guasti.

Art. 444. - Commercio di sostanze alimentari nocive.

Art. 445. - Somministrazione di medicinali in modo pericoloso per la salute pubblica.

Art. 449. - Delitti colposi di danno.

Art. 450. - Delitti colposi di pericolo.

Art. 451. - Omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro.

Art. 452. - Delitti colposi contro la salute pubblica.

Art. 454. - Alterazione di monete.

Art. 457. - Spendita di monete falsificate ricevute in buona fede.

Art. 460. - Contraffazione di carta filigranata in uso per la fabbricazione di carte di pubblico credito o di valori di bollo.

Art. 461. - Fabbricazione o detenzione di filigrane o di strumenti destinati alla falsificazione di monete, di valori di bollo o di carta filigranata.

Art. 462. - Falsificazione di biglietti di pubbliche imprese di trasporto.

Art. 464. - Uso di valori di bollo contraffatti o alterati.

Art. 467. - Contraffazione del sigillo dello Stato e uso del sigillo contraffatto.

Art. 468. - Contraffazione di altri pubblici sigilli o strumenti destinati a pubblica autenticazione o certificazione e uso di tali sigilli e strumenti contraffatti.

Art. 474. - Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi.

Art. 471. - Uso abusivo di sigilli e strumenti veri.

Art. 472. - Uso o detenzione di misure o pesi con falsa impronta

Art. 473. - Contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali.

Art. 476. - Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici.

Art. 477. - Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in certificati o autorizzazioni amministrative.

Art. 478. - Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in copie autentiche di atti pubblici o privati e in attestati del contenuto di atti.

Art. 480. - Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in certificati o in autorizzazioni amministrative.

Art. 481. - Falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità.

Art. 483. - Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico.

Art. 484. - Falsità in registri e notificazioni

Art. 485. - Falsità in scrittura privata.

Art. 486. - Falsità in foglio firmato in bianco. Atto privato.

Art. 494. - Sostituzione di persona.

Art. 495. - Falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri.

Art. 495-*bis*. - Falsa dichiarazione o attestazione al certificatore di firma elettronica sull'identità o su qualità personali proprie o di altri.

Art. 495-*ter*. - Fraudolente alterazioni per impedire l'identificazione o l'accertamento di qualità personali.

Art. 496. - False dichiarazioni sulla identità o su qualità personali proprie o di altri.

Art. 497. - Frode nel farsi rilasciare certificati del casellario giudiziale e uso indebito di tali certificati.

Art. 497-*bis*. - Possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi.

Art. 500. - Diffusione di una malattia delle piante o degli animali.

Art. 501. - Rialzo e ribasso fraudolento di prezzi sul pubblico mercato o nelle borse di Commercio.

Art. 501-*bis*. - Manovre speculative su merci.

Art. 503. - Serrata e sciopero per fini non contrattuali.

Art. 504. - Coazione alla pubblica Autorità mediante serrata o sciopero.

Art. 507. - Boicottaggio.

Art. 508. - Arbitraria invasione e occupazione di aziende agricole o industriali. Sabotaggio.

Art. 511. - Pena per i capi, promotori e organizzatori.

Art. 513. - Turbata libertà dell'industria o del commercio.

Art. 513-*bis*. - Illecita concorrenza con minaccia o violenza.

Art. 514. - Frodi contro le industrie nazionali.

Art. 515. - Frode nell'esercizio del commercio.

Art. 516. - Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine.

Art. 517. - Vendita di prodotti industriali con segni mendaci.

Art. 527. - Atti osceni.

Art. 528. - Pubblicazioni e spettacoli osceni.

Art. 544-*bis*. - Uccisione di animali.

Art. 544-*ter*. - Maltrattamento di animali.

Art. 544-*quater*. - Spettacoli o manifestazioni vietati.

Art. 544-*quinquies*. - Divieto di combattimenti tra animali.

Art. 556. - Bigamia.

Art. 558. - Induzione al matrimonio mediante inganno.

Art. 564. - Incesto.

Art. 568. - Occultamento di stato di un fanciullo legittimo o naturale riconosciuto.

Art. 570. - Violazione degli obblighi di assistenza familiare

Art. 571. - Abuso dei mezzi di correzione o di disciplina.

Art. 573. - Sottrazione con sensuale di minorenni.

Art. 574. - Sottrazione di persone incapaci.

Art. 580. - Istigazione o aiuto al suicidio (nella fattispecie in cui il suicidio non avvenga).

Art. 581. - Percosse.

Art. 582. - Lesione personale.

Art. 583-*bis*. - Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (limitatamente al secondo comma).

Art. 588. - Rissa.

Art. 589. - Omicidio colposo.

Art. 590. - Lesioni personali colpose.

Art. 591. - Abbandono di persone minori o incapaci.

Art. 593. - Omissione di soccorso.

Art. 594. - Ingiuria.

Art. 595. - Diffamazione.

Art. 600-*bis*. - Prostituzione minorile (il meccanismo è escluso per i delitti di cui al primo comma).

Art. 600-*quater*. - Detenzione di materiale pornografico.

Art. 604. - Fatto commesso all'estero.

Art. 606. - Arresto illegale.

Art. 607. - Indebita limitazione di libertà personale

Art. 608. - Abuso di autorità contro arrestati o detenuti.

Art. 609. - Perquisizione e ispezione personali arbitrarie.

Art. 609-*quinquies*. - Corruzione di minorenne.

Art. 610. - Violenza privata.

Art. 611. - Violenza o minaccia per costringere a commettere un reato.

Art. 612. - Minaccia.

Art. 613. - Stato di incapacità procurato mediante violenza.

Art. 614. - Violazione di domicilio.

Art. 615. - Violazione di domicilio commessa da un pubblico ufficiale.

Art. 615-*bis*. - Interferenze illecite nella vita privata.

Art. 615-*ter*. - Accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico.

Art. 615-*quater*. - Detenzione e diffusione abusiva di codici di accesso a sistemi informatici o telematici.

Art. 615-*quinquies*. - Diffusione di apparecchiature, dispositivi o programmi informatici diretti a danneggiare o interrompere un sistema informatico o telematico.

Art. 616. - Violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza.

Art. 617. - Cognizione, interruzione o impedimento illeciti di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche.

Art. 617-*bis*. - Installazione di apparecchiature atte ad intercettare od impedire comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche.

Art. 617-*ter*. - Falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche.

Art. 617-*quater*. - Intercettazione, impedimento o interruzione illecita di comunicazioni informatiche o telematiche.

Art. 617-*quinquies*. - Installazione di apparecchiature atte ad intercettare, impedire od interrompere comunicazioni informatiche o telematiche.

Art. 617-*sexies*. - Falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni informatiche o telematiche.

Art. 618. - Rivelazione del contenuto di corrispondenza

Art. 619. - Violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza commesse da persona addetta al servizio delle poste, dei telegrafi o dei telefoni.

Art. 620. - Rivelazione del contenuto di corrispondenza, commessa da persona addetta al servizio delle poste, dei telegrafi o dei telefoni.

Art. 621. - Rivelazione del contenuto di documenti segreti.

Art. 622. - Rivelazione di segreto professionale.

Art. 623. - Rivelazione di segreti scientifici o industriali.

Art. 624. - Furto (non si applica il meccanismo per fatto commesso su armi, munizioni od esplosivi nelle armerie ovvero in depositi o in altri locali adibiti alla custodia di armi).

Art. 626. - Furti punibili a querela dell'offeso.

Art. 627. - Sottrazione di cose comuni.

Art. 631. - Usurpazione.

Art. 632. - Deviazione di acque e modificazione dello stato dei luoghi.

Art. 633. - Invasione di terreni o edifici.

Art. 634. - Turbativa violenta del possesso di cose immobili.

Art. 635. - Danneggiamento.

Art. 635-*bis*. - Danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici.

Art. 635-*ter*. - Danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici utilizzati dallo Stato o da altro ente pubblico o comunque di pubblica utilità.

Art. 635-*quater*. - Danneggiamento di sistemi informatici o telematici.

Art. 635-*quinquies*. - Danneggiamento di sistemi informatici o telematici di pubblica utilità.

Art. 636. - Introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo.

Art. 638. - Uccisione o danneggiamento di animali altrui.

Art. 639. - Deturpamento e imbrattamento di cose altrui.

Art. 640. - Truffa.

Art. 640-*bis*. - Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

Art. 640-*ter*. - Frode informatica.

Art. 640-*quinquies*. - Frode informatica del soggetto che presta servizi di certificazione di firma elettronica.

Art. 641. - Insolvenza fraudolenta

Art. 642. - Fraudolento danneggiamento dei beni assicurati e mutilazione fraudolenta della propria persona.

Art. 645. - Frode in emigrazione.

Art. 646. - Appropriazione indebita.

Art. 647. - Appropriazione di cose smarrite, del tesoro e di cose avute per errore o caso fortuito.

Art. 648. - Ricettazione.

Art. 650. - Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità

Art. 651. - Rifiuto d'indicazioni sulla propria identità personale.

Art. 652. - Rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto.

Art. 653. - Formazione di corpi armati non diretti a commettere reati.

Art. 655. - Radunata sediziosa.

Art. 656. - Pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico.

Art. 658. - Procurato allarme presso l'Autorità.

Art. 659. - Disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone.

Art. 660. - Molestia o disturbo alle persone.

Art. 661. - Abuso della credulità popolare.

Art. 668. - Rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive.

Art. 673. - Omesso collocamento o rimozione di segnali o ripari.

Art. 674. - Getto pericoloso di cose.

Art. 676. - Rovina di edifici o di altre costruzioni

Art. 677. - Omissione di lavori in edifici o costruzioni che minacciano rovina.

Art. 678. - Fabbricazione o commercio abusivi di materie esplodenti.

Art. 679. - Omessa denuncia di materie esplodenti.

Art. 681. - Apertura abusiva di luoghi di pubblico spettacolo o trattenimento.

Art. 682. - Ingresso arbitrario in luoghi, ove l'accesso è vietato nell'interesse militare dello Stato.

Art. 688. - Ubriachezza.

Art. 689. - Somministrazione di bevande alcooliche a minori o a infermi di mente.

Art. 690. - Determinazione in altri dello stato di ubriachezza.

Art. 691. - Somministrazione di bevande alcooliche a persona in stato di manifesta ubriachezza.

Art. 695. - Fabbricazione o commercio non autorizzati di armi.

Art. 696. - Vendita ambulante di armi.

Art. 697. - Detenzione abusiva di armi

Art. 698. - Omessa consegna di armi.

Art. 699. - Porto abusivo di armi.

Art. 703. - Accensioni ed esplosioni pericolose.

Art. 707. - Possesso ingiustificato di chiavi alterate o di grimaldelli.

Art. 709. - Omessa denuncia di cose provenienti da delitto.

Art. 712. - Acquisto di cose di sospetta provenienza.

Art. 718. - Esercizio di giuochi d'azzardo.

Art. 720. - Partecipazione a giuochi d'azzardo.

Art. 726. - Atti contrari alla pubblica decenza. Turpiloquio.

Art. 723. - Esercizio abusivo di un giuoco non d'azzardo.

Art. 727. - Abbandono di animali.

Art. 728. - Trattamento idoneo a sopprimere la coscienza o la volontà altrui.

Art. 733. - Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale.

Art. 734-*bis*. - Divulgazione delle generalità o dell'immagine di persona offesa da atti di violenza sessuale.

ai sopra elencati delitti, che sono qui stati indicati con riferimento al limite di pena dei dieci anni stabilito dall'A.S. 1880 nella sua originaria formulazione e ferme restando le eccezioni soggettive e oggettive di cui al medesimo disegno di legge, si aggiungono una serie di reati previsti da leggi speciali che saranno estinti a seguito di decorso del termine processuale individuato dal disegno di legge in esame, determinando l'impunità dei colpevoli e l'impossibilità per i non colpevoli di veder acclarata la propria innocenza;

la disciplina del processo, pur tenendo conto dei margini di apprezzamento di cui gode il legislatore, dovrebbe invece corrispondere ai canoni della non irragionevolezza, della parità di trattamento per situazioni identiche e della non omologazione di fattispecie diverse (si vedano, a tal proposito, le Sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 1982 e n. 288 del 1997);

nel provvedimento in esame sussiste, dunque, contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, atteso che il legislatore gode di indubbia discrezionalità nel regolare gli effetti, nei processi in corso, di nuovi istituti processuali o delle modificazioni apportate ad istituti già esistenti così come nel disegnare il regime delle preclusioni soggettive ed oggettive degli stessi, discrezionalità il cui esercizio non è suscettibile di sindacato sul piano della legittimità costituzionale salvo che per il limite della manifesta irragionevolezza (che nel caso di specie ricorre) delle soluzioni adottate;

ne consegue che permangono, anche a seguito delle modifiche introdotte dalla commissione di merito, i gravi elementi di intrinseca irragionevolezza che fanno ritenere palesemente fondata una questione di costituzionalità con particolare riferimento all'articolo 3 della Costituzione;

delibera, pertanto, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1880-A.

QP5

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

Respinta (*)

Il Senato,

preso atto che:

l'A.S. 1880-A, a dispetto del titolo che fa riferimento a «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», introduce nell'ordinamento l'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera indifferenziata ed apodittica all'articolo 2;

premesso che:

l'articolo 2 del disegno di legge in esame consente l'estinzione del processo per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Libro secondo, Titolo Il, del codice penale e tra essi i casi di corruzione e corruzione in atti giudiziari. Tali previsioni si pongono in violazione di accordi internazionali, con particolare riferimento alla Convenzione ONU contro la corruzione del 2003, ratificata con legge 3 agosto 2009 n. 116, la quale agli articoli 29 e 30 sottolinea la necessità di assicurare l'effettivo giudizio dei responsabili dei fatti corruttivi, richiedendo termini di prescrizione lunghi per l'avvio dei relativi procedimenti;

il Consiglio d'Europa ha già sottolineato criticamente come la prescrizione del reati incida pesantemente nel nostro paese sui processi per corruzione, invocando riforme che consentano tempi ragionevoli per addivenire alle sentenze. Il disegno di legge in esame, affiancando la prescrizione del processo a quella del reato, rende invece più difficile l'impegno dell'Italia nella lotta alla corruzione, reato per il quale la legge 5 dicembre 2005 n. 251 ha già potuto dispiegare i suoi effetti;

anche da tale esempio, emerge con tutta evidenza, ed è sanabile solo con il respingimento dell'articolo 2, il vizio di costituzionalità rappresentato dal diverso trattamento di soggetti imputati per diversi reati nel medesimo in altro procedimento. L'irragionevole fissazione dei termini estintivi del processo è peraltro tale da determinare una immotivata disparità di trattamento anche per chi abbia richiesto ed ottenuto l'applicazione della pena su richiesta delle parti, che potrebbe danneggiare chi ha chiesto ed ottenuto il patteggiamento rispetto a quanti scelgono di andare a sentenza contando sul termine breve di estinzione, con effetto di disincentivo delle forme di disinflazione dei processi;

si rileva dunque una netta contraddizione con la finalità che viene proclamata, potendosi paradossalmente determinare un rallentamento dei processi ed un ingolfamento dei tribunali per effetto della rinuncia a riti

alternativi più celeri ma che non farebbero conseguire per l'imputato lo sperato effetto dell'estinzione;

peraltro, se il punto ispiratore della riforma fosse l'allarme sociale destato dai reati, i soli per i quali viene stabilita un'eccezione al principio dell'estinzione del processo, la ragionevolezza di tale scelta è minata dall'elenco dei reati interessati dal provvedimento una volta approvato. L'omicidio è escluso e il processo potrà dunque durare a «tempo indeterminato», mentre l'omicidio colposo è destinato ad estinzione dopo due anni di processo in ciascun grado. Estinzione dopo due anni anche per le lesioni personali. Ma in entrambi i casi il processo potrà durare senza termini se l'omicidio colposo e le lesioni saranno frutto di un incidente sul lavoro oppure stradale. Le forme più gravi di induzione e sfruttamento della prostituzione minorile sono oggetto di una specifica eccezione, ma rientranti nella pena di 3 anni, invece sono comprese nel termine di estinzione. Usura e riciclaggio sono espressamente esclusi mentre ricettazione e truffe sono fattispecie interessate dalla estinzione processuale. Non sono previsti termini per concludere i processi per aggiotaggio, *insider trading*, bancarotta fraudolenta, *market abuse*, ma il termine di estinzione si applicherà a reati societari, al falso in bilancio, al falso di prospetto, alle forme di responsabilità dei sindaci o di infedeltà patrimoniale. Estinzione anche per abuso d'ufficio nonché per molti reati fiscali e tributari (peraltro già generosamente coperti dallo scudo fiscale), frodi comunitarie, frodi fiscali. Non emerge alcuna ragionevolezza nel porre sullo stesso piano un fatto punito con contravvenzione rispetto ad un omicidio volontario;

altrettanto gravoso sarebbe sul sistema giustizia l'effetto dei termini abbreviati per l'applicazione dell'articolo 75 comma 3 del codice di rito previsti dall'articolo 2 del disegno di legge in esame. Alla data del 31 dicembre 2008, risultavano pendenti al dibattimento di primo grado 391.917 processi, di cui circa 94 mila da oltre due anni, pari circa al 24 per cento. Nell'ultima relazione al Parlamento sullo stato della giustizia (gennaio 2009), si legge che sono complessivamente pendenti quasi 9 milioni di processi: 5.425.000 processi civili e 3.262.000 penali. Secondo la medesima relazione i processi durano 960 giorni per il primo grado e 1509 giorni per il giudizio di appello nel civile; 426 giorni per il primo grado e 730 per il grado di appello nel penale;

da tali elementi emerge con nettezza che il provvedimento, in contraddizione rispetto al suo stesso titolo, prevede termini di durata del processo e ambiti applicativi della nuova causa estintiva del tutto irragionevoli;

per i motivi sovra esposti, da cui si evidenziano gravi e palesi vizi formali e sostanziali rispetto al dettato costituzionale - art. 10 Cost., art. 11 Cost., art. 24 Cost, art. 111 Cost., art. 112 Cost. - delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1880-A.

QP6

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

Respinta (*)

Il Senato,

preso atto che:

l'A.S. 1880-A, a dispetto del titolo che fa riferimento a «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», introduce nell'ordinamento l'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera indifferenziata ed apodittica all'articolo 2;

considerato che:

l'articolo 1 del disegno di legge in esame apporta modifiche alla legge 24 marzo 2001 n. 89 in materia di violazione del diritto alla ragionevole durata dei processi, partendo dall'assunto, riportato nella relazione introduttiva, della necessità di ridurre gli ingenti costi che ogni anno l'Italia paga per l'eccessiva durata dei giudizi (14,7 milioni di euro, nel 2007, 25 milioni, nel 2008, 13,6 milioni nel primo semestre 2009);

a tal fine, il disegno di legge fissa un termine «presuntivo» di irragionevole durata del processo individuandolo in 2 anni per ciascuno dei 2 gradi di merito, altri 2 anni per l'esame di legittimità, più un altro anno in ogni caso di giudizio di rinvio. Tale impostazione è stata difesa e sostenuta dal Governo, sia in sede di audizione in Commissione sugli effetti derivanti dalla applicazione della normativa in esame, che in sede di parere sul disegno di legge e sugli emendamenti;

l'A.S. 1440, di iniziativa governativa - attualmente all'esame della Commissione Giustizia del Senato - nell'articolo 23 in cui modifica la medesima legge n. 89 del 2001, stabilisce tuttavia che non è irragionevole un durata non eccedente i 3 anni in primo grado. Termine che però, nel disegno di legge 1880-A in esame viene ridotto a 2 anni ed assume valenza precettiva;

a tale proposito si rileva che l'articolo 1 in questione non considera la fase di esecuzione della sentenza nella durata del procedimento, non prevede tempi diversi nei casi ritenuti prioritari dalla giurisprudenza comunitaria, non introduce meccanismi più certi di liquidazione dei risarcimenti agli aventi diritto e prevede la riduzione di un quarto nell'indennizzo se il procedimento si è chiuso con il rigetto delle istanze del ricorrente;

la Corte europea di Giustizia ha invece più volte affermato che l'indennizzo prescinde dall'esito del procedimento, proprio perché i tempi processuali troppo lunghi, individuati nella durata complessiva del processo e non nella fissazione astratta e perentoria di termini indifferenziati

per ciascun grado di giudizio, costituiscano in sé una violazione della Convenzione. La Corte europea, in numerose occasioni, ha infatti precisato che non è possibile predeterminare la durata ragionevole del processo, rimandando a una valutazione caso per caso, che tenga conto della complessità del procedimento, del numero degli accusati, del comportamento delle parti - anche con riferimento ad un eventuale ricorso a pratiche dilatorie da parte degli imputati - dei valori in gioco, dei periodi di inattività. È infatti conforme alla giurisprudenza comunitaria la scelta di escludere richieste di indennizzi nei casi in cui sia lo stesso ricorrente con il suo comportamento ad aver causato un ritardo;

i criteri introdotti dal provvedimento in oggetto appaiono difformi dalla normativa comunitaria: l'entità della riparazione rimane calcolata tenendo conto della parte eccedente il termine di durata ragionevole e non dall'inizio del processo, con la conseguenza che, in ragione del fatto che tale parametro temporale differisce dalla prassi della Corte europea, gli importi disposti possono essere sensibilmente inferiori, con ciò producendo ulteriore aumento di ricorsi; con riferimento alla liquidazione dell'indennizzo, il disegno di legge impone al giudice di tenere conto del valore della domanda presentata. Per la Corte europea è necessario tenere conto della rilevanza della causa per la persona interessata e, al di là del valore economico, riparare il danno morale derivante dalla durata dei processi aumentandolo nelle cause concernenti il diritto del lavoro, lo stato e la capacità delle persone, le pensioni o i procedimenti particolarmente gravi relativi alla salute o alla vita degli individui;

la inammissibilità di richieste di indennizzi in tutti i casi in cui i processi non superano i termini astrattamente individuati dall'articolo 1 è tale da determinare una violazione dell'articolo 13 della Convenzione europea che garantisce il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo;

la stessa abrogazione del terzo comma, lettera *b)*, dell'articolo 2 della legge 89 del 2001 potrebbe determinare la circostanza che il danno non patrimoniale subito per mancato rispetto della ragionevole durata non sia più risarcibile sia con denaro che con adeguate forme di pubblicità, come attualmente stabilito, situazione per la quale non viene fornita motivazione chiara;

il richiamo - effettuato al comma 3-*sexies* dell'articolo 2 della legge 89 del 2001, come modificato dall'articolo 1 del disegno di legge in esame - agli articoli 81, secondo comma, e 83 delle norme di attuazione del codice di procedura civile, manca di qualsiasi coordinamento con l'articolo 81-*bis* delle citate disposizioni di attuazione introdotto solo pochi mesi fa con la legge n. 69 del 2009, che lascia al giudice, rispetto alla calendarizzazione dei processi, l'apprezzamento della natura, dell'urgenza e della complessità della causa;

l'articolo in esame subordina la domanda di equa riparazione ad una specifica istanza di sollecitazione, che la parte deve presentare nel processo (civile, penale o amministrativo) entro 6 mesi dalla scadenza dei termini di non irragionevole durata. A seguito della presentazione dell'istanza, il disegno di legge in esame dispone che i processi godano di

una corsia preferenziale, senza però prevedere alcun accorgimento per valutare ed alleviare l'impatto di tali contradditori meccanismi sul sistema giudiziario nazionale;

il disegno di legge viola, pertanto, l'articolo 11 Cost. con riguardo alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo, sia sotto il profilo del diritto ad un tribunale (ex artt. 13 e 14 della Convenzione che, rispettivamente, sanciscono il diritto a un ricorso effettivo davanti ad un giudice, nonché la garanzia del godimento dei diritti e delle libertà ivi assicurati) sia in riferimento al «diritto ad un processo equo»;

per i motivi sovra esposti, con particolare riferimento ai profili di costituzionalità sottesi agli articoli 10 ed 11 della Costituzione nonché la connessa giurisprudenza della Corte Costituzionale delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1880-A.

QP7

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

Respinta (*)

Il Senato,

preso atto che:

l'A.S. 1880-A, a dispetto del titolo che fa riferimento a «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», introduce nell'ordinamento l'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera indifferenziata ed apodittica all'articolo 2;

premesso che:

il disegno di legge in esame, in violazione dell'articolo 79 della Costituzione, il quale dispone che «L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale. La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione. In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge», reca disposizioni che si configurano come una forma di indulto permanente attuata, per una molteplicità di reati, mediante l'estinzione del processo disposta ai sensi degli articoli 2 e 3 dell'A.S. 1880-A in titolo;

la normativa in esame, lungi dall'avere i necessari caratteri di generalità ed astrattezza, appare formulata al fine di rispondere ad esigenze processuali incombenti di specifici soggetti, la cui posizione viene presa a parametro per l'individuazione di una norma che, in virtù della sua applicabilità ai procedimenti pendenti, produrrebbe effetti negativi sull'intero sistema giurisdizionale e certamente sui diritti e gli interessi delle parti civili, delle parti offese e più in generale delle vittime dei reati cui si applicherebbe la nuova causa estintiva;

nel corso della XIV Legislatura e della XVI Legislatura, sono state approvate dal Parlamento numerose leggi che, finalizzate ad alleggerire la posizione processuale di un singolo soggetto, si sono poste in contrasto con la Costituzione e sono perciò state dichiarate totalmente o parzialmente illegittime dalla Corte Costituzionale. Si ricordano a tale proposito la legge n. 140 del 2003 (cosiddetto «Lodo Schifani») dichiarata incostituzionale dalla sentenza della Consulta n. 13 del 2004 , la legge n. 46 del 2006 (cosiddetta «legge Pecorella») dichiarata parzialmente incostituzionale con la sentenza n. 26 del 2007 e, da ultimo, la legge n.124 del 2008 (cosiddetto «lodo Alfano»), il cui unico articolo 1 è stato dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 262 del 2009 ;

analogo effetto ed ispirazione hanno avuto altre leggi, fra le quali quella sulle rogatorie internazionali (legge 367 del 2001) la parziale depenalizzazione del falso in bilancio (legge n. 61 del 2002), la legge sul cosiddetto «legittimo sospetto» (legge n. 248 del 2002) la riduzione dei termini di prescrizione (legge n. 251 del 2005);

tale modo di legiferare, oltre che contraddittorio e tale da pregiudicare il buon andamento dell'amministrazione della Giustizia, è palesemente irragionevole in quanto espone l'ordinamento agli effetti di un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione, in particolare di quella penale;

il principio di eguaglianza comporta che, se situazioni eguali esigono eguale disciplina, situazioni diverse possono implicare differenti normative. In tale seconda ipotesi, tuttavia, ha decisivo rilievo il livello che l'ordinamento attribuisce ai valori rispetto ai quali la connotazione di diversità può venire in considerazione. Nel caso in esame il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, il cui esercizio, nel nostro ordinamento, sotto più profili è regolato da precetti costituzionali, viene violato da un automatismo generalizzato della estinzione che incide, menomandolo, sul diritto della parte civile la quale, anche ammessa la possibilità di trasferimento dell'azione in sede civile, deve soggiacere alla estinzione processuale;

delibera, pertanto, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1880-A.

QP8

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

Respinta (*)

Il Senato,

preso atto che:

l'A.S. 1880-A, a dispetto del titolo che fa riferimento a «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», introduce nell'ordinamento l'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera indifferenziata ed apodittica all'articolo 2;

premesso che:

l'articolo 1, comma 1, del disegno di legge in esame modifica l'articolo 2 della legge 24 marzo 2001 n. 89 individuando termini prescrittivi di durata del processo (2 anni per ciascuno dei 2 gradi di merito, 2 anni per l'esame di legittimità, 1 anno in ogni caso di giudizio di rinvio) allo scadere dei quali si determinerebbe il diritto all'indennizzo nei modi e con le condizioni stabilite dalla stessa legge n. 89 del 2001;

la scelta di predeterminare la durata ragionevole del processo secondo parametri non conformi a quelli comunitari e contraddittori rispetto quelli indicati dall'articolo 2 del medesimo disegno di legge, laddove non si consente alcun apprezzamento delle specifiche caratteristiche del singolo caso da parte del giudice;

l'articolo 1 e l'articolo 2 appaiono contraddittori anche con riferimento alla data iniziale per l'effettuazione del computo del decorso temporale, laddove l'articolo 1 considera il processo penale iniziato alla data di assunzione della qualità di imputato, mentre l'articolo 2 investe anche una fase procedimentale preliminare a quella del processo strettamente inteso. I termini considerati «non irragionevoli» previsti dall'articolo 1 fanno riferimento peraltro ai due anni «per il primo grado», espressione che indica il processo, decorrendo quindi dal rinvio a giudizio alla sentenza mentre l'articolo 2 prevede che i primi due anni decorrano dall'esercizio dell'azione penale, che solo in alcuni casi corrisponde al rinvio a giudizio;

in virtù di criteri temporali più rigidi ed astratti dei tempi di trattazione, rispetto a quelli attualmente previsti, è logico attendersi un effetto incrementale sul numero delle richieste di indennizzo e del valore assoluto delle stesse, senza che tale circostanza sia minimamente contemplata dal disegno di legge in esame, anche in ordine ai profili finanziari che tale scelta inevitabilmente comporta;

per i processi civili sollecitati, l'articolo 1 indica come previsione speciale la motivazione breve, mentre essa risulta già essere previsione generale per tutte le sentenze ai sensi dell'articolo 132 del codice di procedura civile e, per il processo penale, l'articolo 546 lettera *e)* del codice di rito già prevede che la sentenza contenga la concisa esposizione dei motivi di fatto e di diritto su cui la decisione è fondata;

il comma 2 dell'articolo 1, stabilisce l'immediata applicazione ai processi in corso delle disposizioni ivi richiamate, assegnando un termine perentorio per la presentazione di istanze concernenti i procedimenti pendenti, in violazione del secolare principio *tempus regit actum* e del disposto dell'articolo 11 delle preleggi, che non consente la retroattività di norme riguardanti atti e procedimenti processuali;

tale retro attività è stata estesa, durante l'esame in Commissione, anche alle ipotesi di responsabilità amministrativa di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;

è irragionevole discriminare l'imputato, le parti civili o le parti offese sulla base del luogo dove si celebra il dibattimento, poiché la gestione amministrativa e la pianta organica del singolo tribunale o il diverso carico di lavoro arretrato del giudice di udienza possono determinare, anche per i singoli rinvii di trattazione, conseguenze diverse ed imprevedibili sul decorso del termine rigidamente ed arbitrariamente prefissato per legge;

l'applicazione dell'articolo 1 ai procedimenti pendenti non è peraltro affiancata da alcuna disposizione volta a mettere la pubblica amministrazione competente per il settore giustizia nelle condizioni organizzative - anche in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie - tali da poter gestire l'innovazione introdotta, determinando un danno grave al buon andamento e funzionamento della amministrazione della giustizia;

per i motivi sovra esposti, con particolare riferimento ai profili di costituzionalità ex articolo 97 Cost. - in cui è sancito che «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1880-A.

QP9

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

Respinta (*)

Il Senato,

preso atto che:

l'A.S. 1880-A, a dispetto del titolo che fa riferimento a «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Con-

venzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», introduce nell'ordinamento l'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera indifferenziata ed apodittica all'articolo 2;

premesso che:

l'istituto della prescrizione del processo, sconosciuta all'ordinamento interno e a quelli europei nella formulazione proposta dall'articolo 2 del disegno di legge in esame, verrebbe a sovrapporsi, senza alcun coordinamento, alla prescrizione del reato, istituto consolidato in base al quale, dopo un certo tempo dalla sua commissione, il reato si estingue, con le eccezioni di cui all'articolo 157 del codice di rito, se non è già stato accertato con sentenza definitiva;

l'articolo 157 del codice di procedura penale stabilisce che la prescrizione estingue il reato, decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e comunque un tempo non inferiore a sei anni, se si tratta di delitto, e a quattro anni, se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria. Per determinare il tempo necessario a prescrivere si ha riguardo alla pena stabilita dalla legge per il reato consumato o tentato, senza tener conto della diminuzione per le circostanze attenuanti e dell'aumento per le circostanze aggravanti, salvo che per le aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria e per quelle ad effetto speciale, nel qual caso si tiene conto dell'aumento massimo di pena previsto per l'aggravante. Non si applicano le disposizioni dell'articolo 69 del codice di rito e il tempo necessario a prescrivere è determinato a norma del secondo comma. Quando per il reato la legge stabilisce congiuntamente o alternativamente la pena detentiva e la pena pecuniaria, per determinare il tempo necessario a prescrivere si ha riguardo soltanto alla pena detentiva. Quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applica il termine di tre anni. I termini di cui ai commi che precedono sono raddoppiati per i reati di cui agli articoli 449 e 589, secondo, terzo e quarto comma, nonché per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale. La prescrizione non estingue i reati per i quali la legge prevede la pena dell'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti. La prescrizione è sempre espressamente rinunciabile dall'imputato;

la ragione della prescrizione del reato è solitamente ravvisata nel rilievo che a distanza di molto tempo dalla commissione del reato si annulla l'interesse a punire il colpevole anche perché una pena eseguita troppo tempo dopo il reato non assolverebbe più neppure alla sua funzione rieducativa. Il tempo necessario a prescrivere si calcola sempre dalla data di commissione del fatto e varia in funzione della gravità dei reati. In presenza di un reato non prescritto o non prescrivibile, quindi, sussiste sempre il potere/dovere dello Stato all'esercizio della giurisdizione. La sovrapposizione della prescrizione cd. Processuale - cioè la previsione di termini differenziati per il compimento della prescrizione sostanziale rispetto a

quella processuale, dà luogo ad una contraddizione logica e giuridica evidente;

la ragionevole durata del processo, principio già da tempo assunto dal nostro ordinamento, viene così a trovarsi viziato da una norma irragionevole che dietro ad un escamotage nominalistico è volta ad abbreviare indistintamente i termini di prescrizione dei reati, nell'impraticabilità politica di presentare espressamente una proposta di tal fatta;

a tale riguardo, la norma sembra contraddire gli stessi principi della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.) e della tutela del diritto di azione e di difesa (art. 24 Cost.), anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia (in tale senso si vedano le sentenze n. 354 del 1996 e n. 24 del 2004). Ancor prima che fosse espressamente sancito in Costituzione il principio della ragionevole durata del processo, nella giurisprudenza costituzionale si è affermato un indirizzo consolidato secondo il quale la sospensione del processo senza limiti temporali comporti una lesione dei principi costituzionali. In particolare, la Corte nella sentenza n. 24 del 2004 aveva evidenziato che «una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile vulnerasse il diritto di azione e di difesa (sentenza n. 354 del 1996) e che la possibilità di reiterate sospensioni ledesse il bene costituzionale dell'efficienza del processo (sentenza n. 353 del 1996)»;

la finalità asserita del disegno di legge in esame sarebbe quella di garantire maggiore efficienza nella definizione delle cause processuali. Non si comprende allora come mai, ribaltando una impostazione sostenuta in occasione del c.d. «pacchetto sicurezza» con la introduzione di Modifiche alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 una maggiore celerità ed efficienza nella celebrazione dei processi non venga promossa per i reati di maggior «allarme sociale», innovando in tal senso il codice per prevenire pratiche dilatorie e potenziando gli uffici giudiziari al fine di metterli in condizione di affrontare e smaltire i processi pendenti e di risolvere celermente quelli sopravvenienti, evitando in tal modo la prescrizione di centinaia di migliaia di reati ogni anno;

peraltro non vengono richiamate, nel disegno di legge in esame, disposizioni che individuino i criteri attraverso i quali un reato può definirsi di «allarme sociale», con l'effetto che la classificazione di un determinato delitto come «allarmante» socialmente si può configurare arbitraria e sganciata da una valutazione degli impatti e degli effetti che i reati definiti di «allarme sociale» dovrebbero produrre sul contesto sociale;

peraltro, senza fare ricorso a criteri oggettivi che possano individuare un tempo ragionevole per tipologia processuale, si uniforma la durata del primo grado a quella dell'appello e al giudizio di legittimità, operando una astratta operazione di livellamento di gradi e fasi processuali del tutto diverse;

il parametro della ragionevole durata viene individuato senza alcun riguardo alle criticità che incidono concretamente sui tempi dei processi, da quelle imputabili al sistema amministrativo della giustizia (disponibilità

ed allocazione di risorse materiali ed umane) a quelle riferibili alla formulazione delle leggi e dei codici (cioè anche dipendenti dalla complessità del fatto o dalle strategie processuali). I pretesi criteri di generalità ed astrattezza della legge vengono così pregiudicati dall'elencazione dell'articolo 2, oltre che dalla norma transitoria di cui all'articolo 5;

il termine biennale di cui alla lettera *b)* dell'articolo 2, decorrendo dalla sentenza di primo grado e facendo riferimento alla sentenza che definisce il giudizio di appello, non tiene alcun conto dei termini per la presentazione del ricorso, che in appello possono essere piuttosto lunghi, il che comporterebbe un processo di secondo grado ben più breve di due anni. È evidente l'effetto incentivante dei ricorsi che potrebbe determinarsi a seguito della norma in esame;

gravi problemi, per difetto nella formulazione del testo, si determinerebbero in fase applicativa per i processi con più imputati dello stesso reato nonché in caso di un cumulo tra più reati che si differenziano rispetto alla soglia dei dieci anni;

altrettanto irragionevole è il mancato coordinamento con gli istituti del patteggiamento e con le norme riguardanti la competenza, l'astensione, la ricusazione e l'incompatibilità del giudice, circostanze che di per sè possono determinare un grave danno all'attività giurisdizionale nel suo complesso, favorendo i colpevoli e non consentendo agli imputati innocenti o alle vittime dei reati di veder acclarate in giudizio le proprie ragioni;

si segnala, infine, l'indubbio impatto che la norma potrebbe avere sui processi per microcriminalità diffusa, sui quali ancora può dispiegare il suo effetto l'indulto e che rivestono comunque, per fasce deboli della popolazione, un carattere di indubbio allarme sociale;

configurandosi, pertanto, una palese contraddizione con i principi della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.) e della tutela del diritto di azione e di difesa (art. 24 Cost.) delibera, pertanto, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1880-A.

QP10

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

Respinta (*)

Il Senato,

preso atto che:

l'A.S. 1880-A, a dispetto del titolo che fa riferimento a «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'arlicolo 111 della Costituzione e dell'arlicolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà

fondamentali», introduce nell'ordinamento l'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera indifferenziata ed apodittica all'art. 2;

considerato che:

l'articolo 2 del disegno di legge in esame introduce nel codice di procedura penale il nuovo articolo 346-*bis* che stabilisce una presunzione legale di durata dei processi, imponendo che ciascun grado di giudizio non possa protrarsi per un periodo superiore a due anni (un anno per ogni ulteriore grado di giudizio di rinvio);

il disegno di legge, in sostanza, non fa decorrere l'effetto estintivo dal decorso del termine complessivo ma dal decorso del termine di ciascun grado, determinando il paradossale effetto della cancellazione di ogni dato, sentenza o acquisizione processuale precedentemente effettuata;

altrettanto irragionevole è la fissazione di un termine eccessivamente breve per il primo grado, alla luce del momento individuato per il decorso del tempo nell'articolo 405 del codice di procedura penale. Solo con riferimento al primo grado, nel termine ridotto imposto dal disegno di legge si dovrebbe, per diversi e certo non irrilevanti ipotesi di reato, svolgere l'udienza preliminare, poi procedere al dibattimento, con esame dei testi, eventuali perizie e giungere a sentenza;

la giurisprudenza della Corte Europea di Strasburgo si è consolidata intorno al limite dei tre anni per un grado di giurisdizione, quattro anni per due gradi, sei anni per tre gradi senza mai giungere neppure al punto di ipotizzare effetti estintivi per il decorso di ciascun singolo termine;

la Corte di Cassazione ha ripetutamente stabilito in almeno tre occasioni (con sentenze succedutesi dal 2006 al 2008) che occorre avere riguardo all'intero svolgimento del processo medesimo. È arbitrario e contrario alla funzione stessa del processo, come individuata dalla consolidata giurisprudenza costituzionale, assumere parametri di ragionevole durata a misura addirittura di un effetto estintivo che pone nel nulla la totalità dell'attività istruttoria e processuale svolta e non già di un diritto all'indennizzo;

la sentenza della Suprema Corte n. 10894 del 2006 che sancisce come la nozione di ragionevole durata del processo non si presta ad una predeterminazione in termini assoluti, essendo condizionata da parametri fattuali strettamente legati alla singola fattispecie, e come tale va verificata in concreto, caso per caso;

l'effetto del superamento dei limiti è l'estinzione del processo, a qualunque grado o fase esso sia giunto. La Corte costituzionale nella sentenza 255 del 1992 ha riaffermato il principio secondo il quale: «Fine primario ed ineludibile del processo penale non può che rimanere quello della ricerca della verità»;

con il disegno di legge in esame si concretizza, dunque, una sorta di abdicazione dello Stato all'esercizio della giurisdizione, attraverso l'inedito istituto della «prescrizione del processo» che, diversamente dal già

noto e consolidato istituto della «prescrizione del reato», ravvisa nella punizione del colpevole o nell'accertamento della non colpevolezza dell'innocente un mero potere dello Stato, soggetto a decadenza alla stregua di un qualsiasi affare privato;

si introduce in sostanza l'istituto del silenzio diniego in materia giurisdizionale, trattando la pubblica accusa come il presentatore di una qualsiasi istanza che si ritiene rigettata decorso un dato termine;

peraltro il riferimento effettuato dal comma 6 del nuovo art. 346-*bis* alla applicazione dell'art. 649 alla sentenza irrevocabile di non doversi procedere per estinzione del processo estende impropriamente al rito un principio (ne bis in idem) che finora vale per il merito;

configurandosi, pertanto, l'incompatibilità del provvedimento in esame con le norme costituzionali che disciplinano il sistema giudiziario nonché le relative sentenze della Corte Costituzionale delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1880-A.

QP11

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

Respinta (*)

Il Senato,

preso atto che:

l'A.S. 1880-A, a dispetto del titolo che fa riferimento a «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», introduce nell'ordinamento l'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera indifferenziata ed apodittica all'art. 2;

premesso che:

il disegno di legge in esame, raddoppiando le opportunità estintive senza introdurre alcuna reale semplificazione del rito, non garantisce che il processo penale pervenga ad una decisione di merito, rendendo di fatto impossibile l'accertamento processuale per categorie di reati, vanificando il disposto dell'art. 111, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, il quale stabilisce che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni

di parità» con ciò conferendo veste autonoma ad un principio, quello di parità delle parti, «pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali»

a tale proposito la Corte costituzionale (ordinanze n. 110 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001) ha chiarito che una disparità di trattamento può «risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia» (sentenza n. 26 del 2007; ordinanze n. 46 del 2004, n. 165 del 2003 ed altre; nonché, sulla base del previgente testo dell'art. 111 Cost.: sentenze n. 98 del 1994, n. 432 del 1992 ed altre ancora);

il principio costituzionale della parità delle parti - che si deve modulare in ragione sia della specificità della posizione dei diversi soggetti processuali, sia delle particolarità delle fattispecie, sia delle peculiari esigenze dei vari processi - viene leso dal disegno di legge in esame sia in riferimento all'articolo 1 riguardante l'indennizzo sia con riferimento ai rimanenti articoli che regolano l'inedito istituto della estinzione processuale;

il disegno di legge in esame appare ondivago e contraddittorio anche con riferimento alle contravvenzioni, fattispecie penali generalmente previste per sanzionare fatti di minore gravità, con riferimento alla esclusione degli omicidi derivanti da colpa professionale, con riferimento alla mancata disciplina dei processi oggettivamente cumulativi, che determinerà la moltiplicazione dei carichi giudiziari;

l'articolo 2 è irragionevole nella parte in cui non esclude dal novero dei delitti cui è applicabile l'estinzione processuale una serie di reati sui quali ha dispiegato il suo effetto la legge 5 dicembre 2005, n. 251 nonché nella parte in cui introduce un istituto rigidamente temporale che non tiene in alcun conto la specifica complessità delle diverse fasi e dei differenti gradi del processo. L'estinzione del processo è stata estesa dalla commissione referente anche alle ipotesi di responsabilità amministrativa degli enti di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;

l'articolo 5 del disegno di legge in esame, applicando immediatamente ai processi in corso in primo grado la rigida e perentoria scansione temporale prevista dall'articolo 2, contraddice il principio generale per il quale la legge non dispone che per l'avvenire, giungendo a compromettere la stessa funzione giurisdizionale;

per i motivi sovra esposti, con particolare riferimento ai profili di costituzionalità sottesi agli articoli 10 ed 11, 24, 111 e 112 della Costituzione nonché la connessa giurisprudenza della Corte Costituzionale delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1880-A.

QP12

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

Respinta (*)

Il Senato,

preso atto che:

l'A.S. 1880-A, a dispetto del titolo che fa riferimento a «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», introduce nell'ordinamento l'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera indifferenziata ed apodittica all'art. 2;

premesso che:

il disegno di legge in oggetto presenta palesi profili di irragionevolezza e contiene altresì disposizioni che si pongono in violazione degli articoli 3, 10, 24, 111 e 112 della Costituzione, e che l'applicazione del meccanismo giuridico previsto dal testo in esame prefigura un effetto finale tipico delle amnistie, soggette all'iter e alle forme imposte dall'articolo 79 della Costituzione. L'entrata in vigore del disegno di legge nella formulazione attuale determinerebbe, per l'ordinamento e per l'amministrazione della giustizia, e quindi per la collettività, un vulnus irrimediabile che occorre evitare e prevenire;

l'articolo 2, commi 1 e 7, e l'articolo 5, comma 2, in particolare presentano elementi di contraddittorietà, i1logicità intrinseca ed irragionevolezza tali da rendere incostituzionale il disegno di legge nel suo complesso, determinando gravi ricadute sul sistema processuale, sia in ambito penale che in ambito civile. La necessità di una situazione correlativamente differenziata, tale da rappresentare un ragionevole discrimine fra i giudizi è stata recentemente ribadita dalla Corte costituzionale con sentenza n. 72 del 2008, proprio in relazione al regime transitorio in tema di prescrizione. Il giudizio di eguaglianzaragionevolezza, di razionalità-ragionevolezza e quello intorno al ragionevole bilanciamento degli interessi sono i canoni attraverso i quali il principio di ragionevolezza esprime il modo di essere della giustizia costituzionale. A tali canoni il disegno di legge in oggetto non risulta rispondente;

l'articolo 1 non risulta rispondente neppure ai criteri comunitari in materia di risarcimento del danno derivante da ingiustificata durata del processo, introducendo una presunzione indifferenziata ed assoluta sui tempi, senza una valutazione caso per caso. Più precisamente, si rileva che l'articolo non considera neppure la fase di esecuzione della sentenza nella durata del procedimento e non prevede durate differenziate per i casi ritenuti prioritari dalla giurisprudenza comunitaria, limitando peraltro l'indennizzo con riferimento all'esito del procedimento, laddove la stessa giu-

risprudenza comunitaria ritiene che, ai soli fini risarcitori, i tempi processuali troppo lunghi costituiscano in sé una violazione della Convenzione. La Corte europea di Giustizia, in numerose occasioni, ha precisato che non è possibile predeterminare astrattamente una durata ragionevole del processo, richiamando la necessità di una valutazione caso per caso, che tenga quindi conto della complessità del procedimento, del numero degli accusati, del comportamento delle parti e dell'autorità giudiziaria, dei valori in gioco, dei periodi di inattività, della natura dei capi di imputazione, circostanze che né l'articolo 1 né, soprattutto, l'articolo 2 tengono in dovuto conto;

anche laddove la giurisprudenza della Corte Europea ha ritenuto di poter individuare limiti temporali di non irragionevole durata dei processi, ha fatto riferimento a termini differenziati per gradi e fasi: tre anni per un grado di giurisdizione, quattro anni per due gradi, sei anni per tre gradi, senza mai prefigurare alcun effetto estintivo del processo stesso. La legge in esame introduce quindi un meccanismo diverso che incide pesantemente ed in maniera negativa in particolare sul primo grado di giudizio, finendo col contrastare con il principio della ricerca della verità nel processo ripetutamente sancito dalla Corte costituzionale;

la Corte di Cassazione ha ripetutamente stabilito che, nel valutare la ragionevole durata, occorre avere riguardo all'intero svolgimento del processo e che la nozione di ragionevole durata del processo non si presta ad alcuna predeterminazione in termini assoluti, essendo condizionata da parametri fattuali strettamente legati alla singola fattispecie, che, come tali, vanno verificati in concreto, caso per caso;

con l'articolo 2 del disegno di legge in esame si concretizza, invece, una sorta di abdicazione dello Stato all'esercizio della giurisdizione, attraverso il nuovo istituto della «prescrizione del processo» che, diversamente dal già noto e consolidato istituto della «prescrizione del reato», ravvisa nell'accertamento della responsabilità penale personale un mero potere dello Stato, soggetto a decadenza alla stregua di un qualsiasi affare privato, senza peraltro alcuna valutazione sull'impatto che il sovrapporsi dei due meccanismi prescrittivi potrebbe determinare sul sistema processuale e sulle sue finalità costituzionali;

l'articolo 5 stabilisce che le nuove norme interesseranno in sede di prima applicazione anche i processi in corso alla data di entrata in vigore della nuova legge, con esclusione dei giudizi pendenti davanti alla corte d'appello o in cassazione. In tale scelta, il vizio di costituzionalità è evidente, non vedendosi ragione alcuna perché l'imputato in appello non possa fruire di un istituto di cui potrebbe avvalersi altro imputato per fatto analogo o per identico capo d'imputazione in primo grado. Peraltro tale articolo è contraddittorio rispetto a quanto stabilito, a fini riparatori, dal precedente articolo 1, comma 2, del medesimo disegno di legge, il quale reca una disposizione transitoria la quale prevede l'applicazione a tutti i processi in corso. Tali elementi di irragionevolezza potrebbero peraltro indurre a modifiche estensive dell'applicazione del processo breve, il cui inserimento nel sistema avrebbe così effetti ancor più deflagranti e palese-

mente contrastanti con i principi costituzionali che presiedono al processo, chiaramente affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 255 del 1992. Non vi è dunque altra via percorribile che l'affermazione chiara e netta della inapplicabilità del meccanismo dell'estinzione del processo breve ai processi in corso,

rilevato inoltre che:

è irragionevole che il decorso di un termine astrattamente fissato senza la valutazione di criteri oggettivi determini a regime l'estinzione del processo, in qualunque grado e fase esso si trovi e senza tener conto delle risultanze dibattimentali o delle sentenze eventualmente già pronunciate nei gradi precedenti, in violazione di qualunque principio di economia processuale e dello stesso diritto di difesa del cittadino nel processo;

è irragionevole stabilire per legge una identica durata massima per i processi in primo grado, in secondo grado e per il giudizio in Cassazione, senza aver riguardo alle profonde differenze tra giudizio di merito e di legittimità;

è irragionevole imporre per legge una identica durata per processi riguardanti reati diversi, con diverso numero di imputati e diverso numero di capi di imputazione;

è irragionevole in radice e lesivo del diritto stesso di difesa imporre un termine arbitrario che non tiene conto di tutte le diverse ragioni che possono determinare il decorso del tempo, da quelle riguardanti le carenze di personale e di strutture in singole sedi giudiziarie, fino a quelle riguardanti l'uso di strategie processuali dilatorie;

è irragionevole e lesivo dell'autonomia dei magistrati non consentire alcun margine di apprezzamento al giudice con riferimento alla complessità dei processi o delle cause in trattazione con riferimento ai singoli casi;

è irragionevole non tener conto, nel computo del tempo, della complessità tecnica di alcuni processi, trattando in modo difforme situazioni analoghe e in modo uguale situazioni difformi, in palese violazione dell'articolo 3 della Costituzione;

è irragionevole porre sullo stesso piano, sia in termini di inclusione che di esclusione dalla applicabilità della fattispecie estintiva di cui all'articolo 2, reati puniti con contravvenzione (quali ad esempio quelli riguardanti l'immigrazione clandestina) e delitti quali l'omicidio. Gravissima sarebbe l'estinzione di reati di grave allarme sociale e di notevole gravità, come la corruzione, taluni reati societari e la corruzione in atti giudiziari;

è irragionevole postulare, giacché questo sarebbe l'unico rimedio contro una possibile prescrizione processuale, una sorta di trattazione preferenziale per delitti meno rilevanti e prefigurare invece una durata «indeterminata» per processi riguardanti fatti più gravi, per i quali fatalmente decorrerebbero i termini di prescrizione dei reati;

è irragionevole stabilire *ope legis* una barriera temporale con effetti estintivi del processo, senza prevedere alcuna risorsa aggiuntiva perché il sistema giustizia possa sostenere l'impatto dell'entrata in vigore immediata della norma. In particolare potrebbero determinarsi, in virtù dell'imposizione di un termine irragionevolmente breve, rischi di un non sufficiente o adeguato approfondimento delle vicende processuali, con effetti potenzialmente lesivi sia del diritto della difesa dei singoli che del diritto della collettività a veder accertata la verità nei processi;

è irragionevole e contraddittorio introdurre, ai fini di una presunta velocizzazione del sistema, una disposizione, quale quella contenuta nell'articolo 2, che scoraggerebbe l'utilizzo degli strumenti deflattivi del processo, a cominciare dall'applicazione della pena su richiesta delle parti e degli altri riti alternativi, peraltro con evidenti ricadute di carattere costituzionale con riferimento all'articolo 5;

è irragionevole altresì fissare un termine per l'appello che decorre senza tener conto dei tempi di impugnazione;

è irragionevole ed in violazione dell'articolo 3 Cost. come dell'articolo 24 Cost., discriminare l'imputato sulla base del luogo dove si celebra il dibattimento, dal momento che la gestione amministrativa e la pianta organica del singolo tribunale o il diverso carico di lavoro arretrato del giudice di udienza potranno determinare, anche per via di singoli rinvii di trattazione, conseguenze diverse ed imprevedibili sul decorso del termine, astrattamente ed arbitrariamente prefissato per legge. Analoga discriminazione verrebbe a riflettersi sull'attore e quindi anche sull'esercizio, obbligatorio, dell'azione penale;

è irragionevole non tener conto del decorso di tempo causato anche da vizi meramente formali di notificazione o da eventi non prevedibili (quali, ad esempio, la temporanea indisponibilità dell'aula dibattimentale) che producono, nel concreto della vita processuale, differimenti tecnici che potrebbero determinare effetti gravi alla luce dell'efficacia estintiva del decorso del termine;

è irragionevole non tener conto degli effetti che la disgiunzione dei processi con più imputati e più capi di imputazione determinerebbe sull'incompatibilità dei collegi giudicanti alla luce dell'articolo 34 del codice di procedura penale, e quindi sul decorso dei termini allo scadere dei quali si determina l'estinzione del processo;

è irragionevole sommare gli effetti della prescrizione dei reati con quelli della nuova prescrizione processuale, senza aumentare parallelamente i primi termini;

è irragionevole porre sullo stesso piano il superamento del termine in primo o secondo grado con quello nel giudizio di legittimità, laddove un ritardo eventuale del giudice che non si occupa del merito determinerebbe la cancellazione dei giudicati di merito, né risulta motivato il termine dimezzato concesso al giudice del rinvio;

è palesemente discriminatorio ogni trattamento differenziato con riguardo alla ragionevole durata del processo: principio che, una volta introdotto, andrebbe applicato a tutti i cittadini. Per converso, non si comprende il motivo per cui, volendo seguire la logica di distinguere i cittadini la cui non colpevolezza è acclarata rispetto ad altri, dovrebbe essere escluso un trattamento di favore per quanti hanno patteggiato o hanno beneficiato di prescrizioni o di leggi sopravvenienti che hanno cancellato i reati da loro commessi;

è irragionevole applicare le nuove norme a processi già avviati con le altre e diverse regole. All'interno di questa irragionevolezza ve ne è una seconda, che riguarda la discriminazione palese operata dall'articolo 5, dal momento che esclude i soli processi in appello o in cassazione che sono attualmente in corso, laddove l'esclusione dovrebbe essere generale,

considerato, infine, che:

la disciplina del processo, pur tenendo conto dei margini di apprezzamento di cui gode il legislatore, dovrebbe invece corrispondere ai canoni della non irragionevolezza, della parità di trattamento per situazioni identiche e della non omologazione di fattispecie diverse (si vedano, a tal proposito, le Sentenza della Corte Costituzionale n. 69 del 1982 e n. 288 del 1997);

nel provvedimento in esame sussiste, dunque, contrasto con l'art. 3 Cost., atteso che il legislatore gode di indubbia discrezionalità nel regolare gli effetti, nei processi in corso, di nuovi istituti processuali o delle modificazioni apportate ad istituti già esistenti così come nel disegnare il regime delle preclusioni soggettive ed oggettive degli stessi, discrezionalità il cui esercizio non è suscettibile di sindacato sul piano della legittimità costituzionale salvo che per il limite della manifesta irragionevolezza (che nel caso di specie ricorre) delle soluzioni adottate;

ne consegue che permangono, anche a seguito delle modifiche introdotte dalla commissione di merito, i gravi elementi di intrinseca irragionevolezza che fanno ritenere palesemente fondata una questione di costituzionalità con particolare riferimento all'art. 3 Cost.;

da tutti questi elementi palesi emerge la manifesta incostituzionalità del testo e tenuto conto del fatto che qualunque aggiustamento estensivo delle disposizioni determinerebbe un peggioramento del loro impatto sul sistema giustizia e sul diritto dei cittadini e della collettività a non veder abbandonato un elemento fondante della sovranità dello Stato;

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1880-A.

QP13

MARITATI, D'AMBROSIO, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, DELLA MONICA, GALPERTI, BIANCO, ADAMO, BASTICO, CECCANTI, DE SENA, INCOSTANTE, MAGISTRELLI, MARINO Mauro Maria, SANNA, VITALI

Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

il disegno di legge n. 1880 introduce, all'articolo 1, rilevanti modifiche al processo civile intervenendo sull'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (legge Pinto), al fine di migliorare secondo la finalità del legislatore - le procedure dell'equo indennizzo quando sia violata la ragionevole durata del processo;

la riduzione a due anni del periodo di tempo previsto per la durata ragionevole del primo grado di giudizio, ai sensi dell'introdotto comma 3-*ter,* suscita forti preoccupazioni in quanto determinerà un significativo aumento delle richieste di indennizzo proponibili ai sensi della legge Pinto;

a questo proposito il CSM, nel parere del 14 dicembre 2009, ha affermato che «il lievitare delle domande di equa riparazione, determinato dall'abbassamento da tre a due anni del termine di durata ragionevole del primo grado di giudizio, comporta inevitabilmente l'aumento considerevole degli oneri finanziari a carico dello Stato per l'erogazione degli equi indennizzi, *ex lege* n. 89/2001. Non di meno, alla richiamata modifica normativa non si accompagna alcuna specifica previsione di spesa, come imporrebbe il disposto di cui all'articolo 81 della Costituzione»;

ed ancora «il consistente abbassamento del termine di ragionevole durata dei giudizi di primo grado, determinando l'incremento dei danni finanziari a carico dello Stato, per le spiegate ragioni, sembra contraddire la finalità perseguita dal legislatore, secondo quanto emerge dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 1880, ove si precisa che gli indennizzi corrisposti ai sensi della legge Pinto rappresentano una vera e propria emergenza che il disegno di legge intende fronteggiare attuando il principio della durata ragionevole dei processi, sancito sia nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 6), sia nella Costituzione (art. 111).»;

premesso inoltre che:

il disposto dell'introdotto comma 3-sexies, stabilendo che dalla data del deposito dell'istanza di equa riparazione il processo civile debba essere trattato «prioritariamente», mal si concilia con la riduzione del termine di durata ragionevole del primo grado di giudizio: logica e preoccupante conseguenza sarà l'innalzamento esponenziale del numero dei processi da trattare, senza che al riguardo sia stato previsto alcun potenzia-

mento delle risorse umane e materiali disponibili presso gli uffici giudizi ari interessati;

la «corsia preferenziale» che il legislatore ha ritenuto di introdurre con il comma 6-*sexies* non tiene in alcun conto gli attuali carichi di lavoro nel settore civile e come ribadito dal CSM, nel suddetto parere, mal si coordina con la disposizione di cui all'articolo 81-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile che stabilisce la possibilità che il giudice, nella fissazione del calendario del processo, tenga conto «della natura, dell'urgenza e della complessità della causa»;

considerato che:

il disegno di legge introduce un meccanismo automatico di attribuzione del risarcimento, dovuto, in misura ridotta, perfino alla parte che sia risultata soccombente nel processo principale e addirittura nel caso in cui la domanda fosse palesemente infondata: appare del tutto illogico, in un sistema gravato da un enorme contenzioso pendente, sanzionare un presunto danno causato dal ritardo di un giudice nel rigettare una domanda palesemente pretestuosa ed infondata;

si tratta di un meccanismo che incentiva il contenzioso ed aumenterà il carico di lavoro dei tribunali producendo un circolo vizioso che renderà più frequente la violazione dei termini di ragionevolezza; non diversamente da quanto avverrà nel processo penale, dove gli imputati potranno intentare tattiche dilatorie nel tentativo di guadagnare l'estinzione del processo;

in un contesto in cui gli oneri per lo Stato, determinati dal pagamento dell'equa riparazione prevista dalla cosiddetta legge Pinto, sono cresciuti dal 2001 con andamento esponenziale, è facile prevedere che l'assurdo meccanismo previsto dal disegno di legge ne determinerà un'ulteriore e tumultuosa crescita: è un rischio a fronte del quale il disegno di legge in titolo non opera alcuna quantificazione e non prevede alcuna copertura finanziaria;

considerato altresì che:

il disegno di legge all'articolo 1, comma 2, stabilisce l'immediata applicazione ai processi in corso delle disposizioni relative ai tempi di definizione dei diversi gradi di giudizio, assegnando alle parti il termine di sessanta giorni, dalla data di entrata in vigore della novella, per presentare l'istanza di sollecita definizione del giudizio per il quale risultino già decorsi i termini di ragionevole durata stabiliti dalle nuove disposizioni;

questa disposizione, secondo il parere del CSM del 14 dicembre 2009, «mal si concilia con il generale principio espresso dal brocardo tempus regit actum, che governa la successione nel tempo delle norme processuali. La successione delle leggi nel tempo è regolata dall'articolo 11 delle disposizioni sulla legge in generale, secondo il quale «la legge

non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo». Tale norma sancisce l'efficacia immediata della nuova disciplina legislativa, prevedendone al contempo la irretroattività (...) La portata dalle disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 1, disegno di lege n. 1880, sopra richiamate, è tale da indurre a ritenere che l'immediata applicazione delle predette disposizioni ai processi pendenti si risolva proprio in una applicazione retro attiva di norme processuali, nei sensi ora chiariti. Ed infatti le nuove disposizioni che modificano la legge Pinto incidono sull'organizzazione dei processi e la loro applicazione anche ai procedimenti pendenti comporta la rivalutazione - secondo i nuovi criteri, da applicarsi ora per allora - delle decisioni di natura organizzativa assunte dal giudice in un contesto ordinamentale che non conosceva predefiniti termini di durata massima.»;

considerato infine che:

l'articolo in esame, nella sua attuale formulazione rappresenta l'ennesimo malriuscito tentativo di intervenire in via emergenziale su una questione di ampio rilievo;

l'articolo 1, infatti, interviene sulla legge Pinto introducendo un criterio standard per identificare la soglia di ragionevolezza della durata del processo, ma lo fa entrando in conflitto con altre disposizioni della legge sulla riparazione per ingiusta durata del processo che restano in vigore e che adottano quattro diversi criteri, desunti del resto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, attraverso i quali il giudice deve valutare la fondatezza della domanda di riparazione.

per quanto riguarda i processi civili, è del tutto illusorio stabilire un termine ragionevole di durata di due anni per ciascun grado di giudizio, laddove si pensi che in talune materie, come quelle afferenti ai diritti reali, i tempi complessivi sono anche di venti anni, un fenomeno in parte collegato all'eccessiva mobilità dei giudici civili che rende necessario ricominciare l'esame di una causa, a volte ripetutamente;

ciò premesso l'articolo 1 del disegno di legge in esame presenta evidenti profili di irragionevolezza, prevedendo termini di durata fissi e determinati per via legislativa che avranno un impatto negativo sull'efficienza della giustizia civile e renderanno insostenibili gli oneri della impressionante cifra di procedimenti civili, amministrativi e contabili pendenti che hanno già superato il termine di ragionevole durata fissato, ape legis, dal disegno di legge in esame;

delibera,

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento del Senato, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1880-A.

QP14

DELLA MONICA, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, GALPERTI, MARITATI, BIANCO, ADAMO, BASTICO, CECCANTI, DE SENA, INCOSTANTE, MAGISTRELLI, MARINO Mauro Maria, SANNA, VITALI

Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

il comma 7 dell'introdotto articolo 346-*bis* prevedendo, inoltre, che l'estinzione del processo non si applica nei processi relativi ad una serie di delitti, consumati o tentati dà luogo ad un'irragionevole assimilazione, nella categoria delle fatti specie non soggette al meccanismo dell'estinzione del processo, di reati (sia delitti che contravvenzioni, come nel caso dell'ingresso irregolare nel territorio dello Stato) dal disvalore penale assolutamente diverso;

non è chiara l'esigenza del legislatore di indicare l'esigenza del legislatore di indicare esplicitamente nel catalogo dei reati esclusi le contravvenzione previste dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione;

sembra infatti del tutto irragionevole tale selezione delle fattispecie penali a prescindere dalla gravità e tipologia della pena prevista dalla legge;

come osservato dal CSM, nel parere del 14 dicembre 2009, «occorre evidenziare la discutibile parificazione, quanto agli effetti della normativa in parola, fra le ipotesi di delitto punite assai gravemente con le contravvenzioni in genere, e, in particolare, con quelle in materia di immigrazione. Di ciò peraltro era consapevole lo stesso legislatore che solo pochi mesi fa ha configurato il reato di immigrazione clandestina come una contravvenzione punibile con la sola ammenda, per il cui accertamento è stato introdotto un apposito rito "accelerato" dinanzi al Giudice di pace sul presupposto che esso sia di agevole accertamento e che, stante la pena prevista, non desta un particolare "allarme sociale".»;

perplessità suscita anche l'esclusione dal novero dei reati per i quali non si applica il nuovo istituto degli omicidi derivanti da colpa professionale (le c.d. colpe «mediche») dato che il legislatore ha incluso nella disciplina dell'estinzione processuale tutti gli omicidi colposi ad eccezione di quelle derivanti da infortuni sul lavoro o da circolazione stradale;

premesso inoltre che:

desta particolare preoccupazione l'esclusione dal novero dei suddetti reati del reato di corruzione;

come affermato dal CSM, nel suddetto parere, «le disposizioni di cui all'articolo 2 del ddl n. 1880 sembrano confliggere con le previsioni promananti da fonti sovranazionali di origine pattizia, recentemente recepite dallo Stato italiano. Ci si riferisce, in particolare, alla Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dal-

l'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 200321. La predetta Convezione è stata ratificata dall'Italia con Legge 3 agosto 2009, n. 116. L'articolo 2 della citata legge n. 116/2009 stabilisce espressamente che "Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione" ONU contro la corruzione.»;

l'esclusione si pone quindi in palese contrasto con quanto stabilito dalla suddetta Convenzione che raccomanda il rafforzamento, da parte degli Stati firmatari, delle misure sostanziali e processuali volte a prevenire e combattere la corruzione in modo sempre più efficace;

appare del tutto irragionevole l'identificazione dei reati per i quali non si applica la prescrizione del processo, identificazione che sembra essere dettata dall'«emergenza mediatica» di alcuni reati piuttosto che dalla complessità del loro accertamento;

delibera,

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento del Senato, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1880-A.

QP15

D'AMBROSIO, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, DELLA MONICA, GALPERTI, BIANCO, ADAMO, BASTICO, CECCANTI, DE SENA, INCOSTANTE, MAGISTRELLI, MARINO Mauro Maria, SANNA, VITALI

Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

il disegno di legge in esame prevedendo, all'articolo 2, comma 1, capoverso «Art. 346-*bis*», comma 7, che l'estinzione del processo non opera nei processi in cui l'imputato è recidivo o è stato dichiarato delinquente abituale o professionale o per tendenza, dà luogo ad una palese violazione del principio di pari trattamento rispetto alla giurisdizione (ribadito da ultimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 262 del 2009) e dell'obbligatorietà dell'azione penale per avere ancorato la procedibilità all'essere l'indagato recidivo. La recidiva, persino nella versione originaria dell'articolo 99 del codice Rocco, ha sempre rappresentato nulla più che una circostanza aggravante di applicazione discrezionale, riferibile unicamente ai delitti non colposi e legata, nella sua forma autentica, ai caratteri della specificità (stessa indole del delitto) e della temporaneità;

se il fine del disegno di legge - come si evince dalla relazione - è quello di garantire la ragionevole durata del processo (che rappresenta, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; dell'articolo 47, cpv., della Carta di Nizza, nonché dell'articolo 111, secondo comma, della Costituzione, un diritto fondamentale della persona), non si potrebbe privare di

tale diritto alcun cittadino, ancorché recidivo o comunque delinquente abituale o professionale o per tendenza;

la violazione del principio di pari trattamento rispetto alla giurisdizione è evidente nel caso in cui due concorrenti nel medesimo reato siano l'uno incensurato e l'altro recidivo: anche in relazione a un possibile vaglio di ragionevolezza ex articolo 3 della Costituzione, si potrebbe produrre un diverso esito nei confronti di due imputati contro cui si procede, nello stesso processo e per lo stesso delitto: per l'uno, «pregiudicato», il processo proseguirebbe mentre per l'altro, «incensurato», si estinguerebbe;

il disegno di legge, operando una distinzione tra imputati incensurati o non, mostra il più evidente profilo di incostituzionalità per violazione degli articoli 3 e 111, secondo comma, della Costituzione, poiché introduce una irragionevole disparità di trattamento, non giustificata da un razionale criterio di distinzione;

premesso inoltre che:

il comma 7 dell'introdotto articolo 346-*bis* prevedendo, inoltre, che l'estinzione del processo non si applica nei processi relativi ad una serie di delitti, consumati o tentati dà luogo ad un'irragionevole assimilazione, nella categoria delle fattispecie non soggette al meccanismo dell'estinzione del processo, di reati (sia delitti che contravvenzioni, come nel caso dell'ingresso irregolare nel territorio dello Stato) dal disvalore penale assolutamente diverso;

a questo proposito la relazione illustrativa del disegno di legge spiega il doppio regime di prescrizione osservando che la durata massima del processo non può essere fissata *ex lege* nei casi di reati gravi o di allarme sociale, ovvero quando l'interesse della collettività all'accertamento della responsabilità penale e all'applicazione della pena prevale su quello dell'imputato alla ragionevole durata del processo;

la previsione di un trattamento legislativamente differenziato è suscettibile del vaglio della Corte costituzionale alla luce del principio emergente *ex* articolo 3 della Costituzione: l'applicabilità delle previsioni finalizzate ad una maggiore celerità processuale ad una più ristretta cerchia di imputati, costituisce un diverso trattamento normativo la cui non irragionevolezza è sottoposta al canone emergente *ex* articolo 3 della Costituzione, che richiede la sussistenza di una situazione correlativamente differenziata, tale da rappresentare un ragionevole discrimine fra i giudizi in cui continuare ad applicare i vecchi termini ed i processi soggetti ai nuovi (Corte costituzionale n.72 del 2008, in relazione al regime transitorio in tema di prescrizione);

considerato infine che:

nel parere approvato dalla Commissione affari costituzionali (estensore il senatore Malan) si afferma che «nell'introdurre norme per assicurare la ragionevole durata dei processi, si individuano criteri presuntivi, che appaiono caratterizzati da eccessiva rigidità: (...) le nuove norme non si applicherebbero a tutti gli imputati e a tutte le parti civili, ma in

modo variabile, tenendo conto di circostanze soggettive, mentre la lista dei casi esclusi dall'applicazione delle norme presenta alcune incongruità che potrebbero risolversi in altrettanti profili di irragionevolezza, sia interna sia in riferimento ad altre disposizioni recentemente introdotte nell'ordinamento. (...).»;

il suddetto testo contenuto nel parere dà la misura di quanto i profili di irragionevolezza del disegno di legge in esame siano di assoluta evidenza;

delibera,

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento del Senato, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1880-A.

QP16

CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, DELLA MONICA, GALPERTI, MARITATI, BIANCO, ADAMO, BASTICO, CECCANTI, DE SENA, INCOSTANTE, MAGISTRELLI, MARINO Mauro Maria, SANNA, VITALI

Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

l'articolo 2 del disegno di legge in esame prevedendo l'estinzione del processo per violazione dei termini di durata ragionevole, introduce nel codice di procedura penale l'articolo 346-bis, che stabilisce che il giudice dichiari non doversi procedere quando, a determinate condizioni e limiti, sia superato, con riferimento a ciascun grado del processo penale, il termine previsto come non irragionevole;

si prevede quindi una nuova causa di estinzione del processo nel caso in cui le singole fasi non si concludano nei termini fissati dal nuovo articolo 346-*bis* del codice di procedura penale: a questo proposito il CSM, nel parere del 14 dicembre 2009, ha definito l'articolo 346-*bis* del codice di procedura penale «una specie di «prescrizione processuale» destinata ad affiancare - e non già a sostituire - la prescrizione quale causa di estinzione dei reati *ex* articoli 157 e successivi del codice penale»;

si osserva come il richiamo al principio della durata ragionevole del processo non può dare fondamento costituzionale alla estinzione del procedimento per decorrenza dei termini di durata massima. Infatti, il requisito della ragionevolezza è incompatibile con termini temporali perentori che non abbiano riferimento alla natura del reato, alla complessità e specificità dell'accertamento richiesto in concreto;

è manifestamente irragionevole la equiparazione del termine di durata nei vari gradi del processo: non è pensabile infatti la previsione di uno stesso perentorio termine biennale per il primo grado (notoriamente più lungo e complesso dei successivi), per l'appello e la cassazione, entro cui ogni grado di giudizio debba concludersi, pena l'estinzione del processo;

i termini riservati, rispettivamente all'appello e al giudizio dinanzi alla Cassazione comprendono anche i tempi necessari alla redazione della sentenza emessa nel grado precedente (che a norma di legge possono arrivare anche a novanta giorni) e quelli riservati all'esercizio del diritto di impugnazione della medesima (anche quarantacinque giorni). In concreto, appare evidente che l'effettivo tempo assegnato per la celebrazione di ogni fase del processo diviene di gran lunga inferiore ai due anni previsti. Peraltro, il meccanismo così concepito non prevede neppure un sistema di recupero del tempo non consumato in una fase successiva similmente a quanto previsto in materia di termini di custodia cautelare dall'articolo 303, comma 1, lettera *b)*, n. 3-*bis* del codice di procedura penale;

a ciò occorre aggiungere il fatto che, non essendo scomputati dai termini di prescrizione processuale quelli concessi all'imputato per comparire, per ogni fase del giudizio, il tempo in cui può svolgersi ciascun grado di giudizio si riduce notevolmente rispetto ai due anni sanciti *ex lege*;

è del pari irragionevole la previsione di un termine unitario per «gradi» e non, invece, per «fasi» del processo dal momento che, soprattutto in primo grado, e in particolare in relazione a processi con numerosi imputati, l'udienza preliminare finirebbe per assorbire quasi interamente il biennio previsto unitariamente per il primo grado;

questo nuovo meccanismo di estinzione del processo è destinato ad incidere particolarmente sui procedimenti penali aventi ad oggetto le ipotesi di reato già pesantemente condizionate dai nuovi termini di prescrizione previsti dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (cossiddetta legge *ex* Cirielli);

premesso inoltre che:

il disegno di legge trascura, inoltre, la sorte del processo nel caso di cumulo oggettivo (concorso di reati, alcuni dei quali soltanto suscettibili di ricomprensione nella disciplina dell'estinzione) o soggettivo (concorso di persone nel reato, relativamente al caso in cui gli autori del reato siano alcuni incensurati e altri recidivi). Applicando analogicamente le norme previste dal codice di rito per casi affini, si dovrebbe desumere che in questi casi il giudice dovrebbe disporre la separazione dei procedimenti relativi ai reati o ai soggetti cui si applichi la nuova disciplina. Ciò comporterà un aumento significativo della durata del giudizio, in netto contrasto con gli obiettivi «dichiarati» dai proponenti;

la prescrizione del processo potrebbe decorrere più velocemente della prescrizione del reato: poiché il disegno di legge lascia fuori dal

computo i termini d'indagine, consente procedure dilatorie a cura del pubblico ministero che potrebbe «dosare» l'esercizio dell'azione penale spalmando la nel tempo per consentire agli uffici giudicanti di smaltire i carichi, facendo un uso strumentale delle proroghe d'indagine, con ulteriore sacrificio del principio di eguaglianza pur in presenza di identiche ipotesi delittuose;

considerato che:

questa disciplina determinerà certamente una «fuga» dai riti alternativi: è chiaro che essi non saranno più «convenienti» e «appetibili» a fronte della possibilità di fruire dell'effetto estintivo connesso all'esaurimento dei termini processuali;

l'effetto paradossale di questa disciplina sarà che i delitti più gravi, non essendo soggetti a termini di prescrizione processuale, «passeranno in coda» e dunque dureranno ancora di più. Ciò appare ancora più irragionevole ove si consideri che nel luglio 2008, con l'articolo 2-*bis* del cosiddetto decreto-legge sicurezza (decreto-legge n. 92 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2008), tali gravi delitti sono stati ricompresi tra quelli per i quali è assicurata la «priorità assoluta» nella trattazione dei relativi processi e nella formazione dei ruoli di udienza;

considerato inoltre che:

nei sistemi processuali di altri Paesi europei e anche in quelli di rito anglo-americano non si trovano esempi di estinzione del processo per decorso di limiti massimi di durata;

considerato infine che:

nel parere approvato dalla Commissione affari costituzionali (estensore il senatore Malan) si afferma che «nell'introdurre norme per assicurare la ragionevole durata dei processi, si individuano criteri presuntivi, che appaiono caratterizzati da eccessiva rigidità: da una parte, infatti, si esclude che un processo durato meno di due anni possa essere considerato eccessivamente lungo, dall'altra si stabilisce che una durata ultratriennale debba sempre essere considerata irragionevole. (...);

a tale proposito la Commissione, fra le varie osservazioni inserite nel parere, «invita a valutare l'impatto che la rigidità dei termini di durata può determinare sull'ordinamento (...)»;

delibera,

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento del Senato, di sospendere l'esame del disegno di legge n. 1880-A.

QP17

GALPERTI, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, DELLA MONICA, MARITATI, BIANCO, ADAMO, BASTICO, CECCANTI, DE SENA, INCOSTANTE, MAGISTRELLI, MARINO Mauro Maria, SANNA, VITALI

Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

il disegno di legge in esame esclude, senza alcun criterio intelligibile, tutta una serie di reati dall'estinzione del processo per il decorso del termine. Tale elenco di reati i cui processi sarebbero esclusi dal rischio di estinzione, costruito non a partire dalla gravità dei reati stessi ma da considerazioni squisitamente politiche, si presta ad altrettanti ed inevitabili profili di irragionevolezza;

anche se si volesse razionalizzare il catalogo dei reati esclusi, che attualmente comprende casi di gravità anche molto diversa come ad esempio delitti e contravvenzioni, si otterrebbe l'effetto paradossale di espandere a dismisura le esenzioni anziché di restringerle; d'altre parte, come viene evidenziato anche dal parere approvato dalla Commissione affari costituzionali, l'elenco in questione non coincide nemmeno con gli «elenchi» di specifiche norme incriminatrici stilati per differenziarne la disciplina, come ad esempio nel recentemente novellato articolo 132-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che prevede un elenco di reati per i quali è stabilita la priorità nella fissazione dei processi;

è altresì irragionevole il fatto che la parte civile, già costituita nel giudizio penale, nel caso di estinzione possa comunque trasferire la propria azione in sede civile, continuando ad esercitare il suo diritto ad un eventuale risarcimento. La corsia preferenziale per i processi relativi alle azioni trasferite prevista dall'articolo 3, comma 1, capoverso 346-*bis*, comma 8, data l'entità dei processi interessati, è un rimedio del tutto inefficace: troverebbe, infatti, applicazione in un numero notevole di casi, con gravi conseguenze sulla funzionalità degli uffici giudiziari e sulle posizioni delle parti civili;

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1880.

QP18

SANNA, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, DELLA MONICA, GALPERTI, MARITATI, BIANCO, ADAMO, BASTICO, CECCANTI, DE SENA, INCOSTANTE, MAGISTRELLI, MARINO Mauro Maria, VITALI

Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

il disegno di legge in esame opera un'arbitraria esclusione, ai fini dell'applicazione dell'estinzione del processo per il decorso del termine, dei processi i cui imputati sono recidivi o sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o tendenziali (articolo 2, capoverso 346-*bis*, comma 7). Si tratta di una distinzione irragionevole, non legata in alcun modo a specifiche esigenze processuali, che produce un trattamento discriminatorio per un ampia categoria di imputati e viola apertamente l'articolo 3 della nostra Costituzione;

come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n.72 del 2008, in relazione al regime transitorio in tema di prescrizione) l'applicabilità delle previsioni finalizzate ad una maggiore celerità processuale ad una più ristretta cerchia di imputati costituisce un diverso trattamento normativo la cui legittimità è sottoposta al canone della ragionevolezza emergente *ex* articolo 3 della Costituzione, e richiede la sussistenza di una situazione correlativamente differenziata, ovvero tale da giustificare un ragionevole discrimine;

rispetto al testo originario, che distingueva tra incensurati e non, l'attuale formulazione dei casi di esclusione dall'estinzione del processo, sebbene più delimitata sotto il profilo delle circostanze soggettive degli imputati, comporta comunque la violazione del principio di pari trattamento rispetto alla giurisdizione: l'irragionevolezza della norma sebbene ridotta, come è evidenziato dal parere approvato dalla Commissione affari costituzionali, non viene eliminata;

inoltre l'attuale formulazione non risolve il problema che in molti processi verrebbero a trovarsi persone in entrambe le condizioni; la peculiare situazione che potrebbe prodursi, in uno stesso processo, di più imputati per alcuni dei quali, in ipotesi ed in ragione del differente trattamento previsto dal comma in esame, il processo prosegua per alcuni e per altri si estingua è manifestamente irragionevole e mette a repentaglio la credibilità stessa del nostro sistema di giustizia penale;

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1880.

QP19

CECCANTI, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, DELLA MONICA, GALPERTI, MARITATI, BIANCO, ADAMO, BASTICO, DE SENA, INCOSTANTE, MAGISTRELLI, MARINO Mauro Maria, SANNA, VITALI

Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

il disegno di legge in esame diversamente da quanto affermato nel titolo e nella relazione non permette l'attuazione principio della ragionevole durata del processo contenuto nell'articolo 111 della Costituzione e nell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma al contrario mina la ratio di questi due articoli finalizzati ad attuare la giurisdizione mediante lo svolgimento e la conclusione di un equo e giusto processo. Come è evidenziato dal parere approvato dalla Commissione affari costituzionali, il disegno di legge non contiene, infatti, alcuna misura volta ad accelerare lo svolgimento dei processi e non individua alcun intervento specifico e immediato che assicuri una riduzione dei tempi processuali effettivi né agisce sulle forme e i termini del procedimento;

il disegno di legge si limita a fissare il termine di due anni entro il quale deve essere emessa la sentenza, pena l'estinzione del processo, senza che vi siano né misure di razionalizzazione del processo, dirette a renderlo più celere, né interventi finalizzati a risolvere i tanti problemi organizzativi, finanziari e di carenza di organico e strutture, che attualmente affliggono il nostro sistema giudiziario e che costituiscono le cause profonde dell'irragionevole durata dei processi;

in questo modo il disegno di legge preclude proprio la piena attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione perché individua un termine entro il quale deve essere emessa la sentenza palesemente irragionevole se rapportato all'attuale stato dei nostri uffici giudiziari ed ai vincoli procedurali che caratterizzano il processo penale. Un termine irragionevole in quanto individuato con criteri presuntivi eccessivamente rigidi e poiché non tengono conto né del numero dei coimputati né della complessità degli adempimenti probatori necessari;

allo stesso tempo si viola quel principio espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 255 del 1992: «Fine primario ed ineludibile del processo penale non può che rimanere quello della ricerca della verità» (2.1 del considerato in diritto). La ricerca e il raggiungimento di una «verità» sia pure solo processuale - elemento essenziale e fine ultimo del giusto processo, come definito dagli stessi articoli 111 della Costituzione e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo -, viene qui preclusa da un termine il cui decorso travolgerà tutto il lavoro svolto nel processo determinandone l'estinzione e pregiudicando non solo le esigenze della giustizia, ma la stessa credibilità del sistema giudiziario incapace - per le disfunzioni che tutti conosciamo ma che non sono nemmeno toccate dal pre-

sente disegno di legge - di assicurare l'effettività e l'efficacia dell'azione penale;

nonostante la domanda diffusa e pienamente motivata di giustizia rapida ed efficace, l'impostazione del disegno di legge pone la rapidità come un fine senza che siano approntati gli strumenti idonei a conseguirla a tutto discapito della efficacia e dell'efficienza della giustizia. Un impostazione del tutto ingiustificabile che non costituisce un aspetto marginale del disegno di legge, ma ne rappresenta la ratia sostanziale; essa sancisce con lo strumento generalizzato dell'estinzione del processo la virtuale bancarotta della nostra giustizia penale;

infine è chiaramente irragionevole e in chiara violazione dell'articolo 3 della Costituzione l'applicazione ai processi pendenti delle disposizioni relative all'estinzione, limitata ai soli processi di primo grado in corso al momento dell'entrata in vigore della legge (articolo 5, comma *2)*; l'introduzione in siffatta disposizione di un periodo così breve oltre a rendere impossibile la conclusione di molti dei processi aperti, comporterà il paradosso di estinguere prima il processo durato di meno (primo grado) rispetto a quelli durati di più (secondo grado o Cassazione).

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1880.

QP20

PORETTI, BONINO, PERDUCA

Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

all'articolo 2, comma 1, capoverso articolo 346-*bis*, comma 5, primo periodo, il disegno di legge in esame individua una serie di imputati ai quali - stante le loro qualità personali - non viene riconosciuto il pieno diritto ad un processo celere;

trattasi di tutti quegli imputati già condannati per delitto (ossia recidivi ex art. 99, commi 2 e 4, del codice penale) o dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza;

l'esclusione della prescrizione processuale per i processi a carico di chi abbia già riportato una condanna per delitto, oltre a discostarsi dal cosiddetto «diritto penale del fatto», contrasta, come evidenziato anche dal Centro Studi Giuridici e Sociali «Aldo Marongiu» delle Unione Camere Penali Italiane, con la presunzione di innocenza di cui all'art. 27, comma 2, della Costituzione, in relazione con il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge;

è innegabile infatti che la soluzione prospettata introduca a carico dell'imputato già condannato una vera e propria presunzione di colpevolezza (e non di pericolosità sociale) o, al limite, di maggiore colpevolezza

rispetto ad un incensurato: del resto il prosieguo del processo anche dopo il raggiungimento del termine prescrizionale (dunque il prevalere della necessità di portare a termine il giudizio su quella di garantirne la brevità) ha senso esclusivamente nell'ottica del conseguimento di un risultato (la condanna) diverso da quello altrimenti già raggiunto (il proscioglimento, salva la scelta dell'imputato, che aspiri fondatamente ad una assoluzione piena, di rinunciare alla prescrizione processuale), e dunque si basa sull'implicito presupposto che sia molto probabile che l'imputato sia colpevole. Tale assunto è a sua volta fondato su un elemento - i precedenti penali - chiaramente extraistruttorio, pertanto meramente presunto, con buona pace del dettato costituzionale (art. 27, comma 2, della Costituzione);

delibera,

di non procedere oltre nell'esame della proposta di legge n. 1880.

QP21
BONINO, PERDUCA, PORETTI
Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

all'articolo 2, comma 1, capoverso articolo 346-*bis*, comma 5, lettere *a)*, *b)*, *b*-bis), *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, *m)*, *n)*, *o)*, il disegno di legge individua una serie di processi la cui irragionevole durata non è presidiata dall'inesorabile meccanismo estintivo;

le predette disposizioni sono inaccettabili perché costruite secondo criteri del tutto irrazionali;

ed invero del tutto arbitrario - almeno nella prospettiva costituzionale (articolo 3) della calibrata assimilazione di situazioni simili - è il catalogo dei reati esclusi, la cui individuazione non appare animata da altro che da intenti propagandistici e demagogici;

da questo punto di vista appare significativo il passaggio della relazione del presente disegno di legge, secondo cui «quando [...] il processo riguarda reati gravi o di allarme sociale la sua durata massima non può essere predeterminata per legge», come se la gravità dell'imputazione o - peggio - l'allarme sociale collegato alle accuse rappresentino di per sé adeguata giustificazione della lunghezza di un processo e del conseguente affievolimento dei diritti individuali; senza considerare tra l'altro che la stessa delimitazione dei reati più gravi e di maggiore allarme risponde a logiche in buona parte imperscrutabili;

non può quindi che essere condivisa, sul punto, la valutazione di chi - come il Centro Studi Giuridici e Sociali «Aldo Marongiu» delle Unione Camere Penali Italiane - ha sottolineato che l'elenco dei reati

esclusi dall'ambito di applicazione del disegno di legge in discussione «sia stato formato [...] in ragione della visibilità mediatica dei reati e dunque per il solo motivo di prevenire reazioni polemiche da parte dell 'opinione pubblica»; motivo per il quale, ad esempio, sono stati esclusi dall'ambito di applicazione del cosiddetto «processo breve» reati di nuovo conio (lo stalking), ovvero attualmente oggetto di campagne mediatiche (quali quelli connessi alla violazione delle leggi sulla circolazione stradale);

il predetto ragionamento è ancora più evidente laddove si consideri che il disegno di legge in esame esclude l'applicabilità della nuova normativa anche ai delitti previsti nel testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, cioè ad una serie di fattispecie delittuose il cui accertamento è, in molti casi, di semplicissima definizione;

delibera

di non procedere oltre nell'esame della proposta di legge n. 1880.

QP22
BONINO, PERDUCA, PORETTI
Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

all'articolo 2, comma 4, il disegno di legge in esame, attraverso un espresso rinvio all'articolo 649 codice procedura penale, prevede che i fatti contestati nel processo dichiarato estinto per decorso dei termini massimi di fase non possano costituire oggetto di un secondo giudizio;

la predetta disposizione sembra fondarsi sul discutibile presupposto secondo cui «cristallizzare» il processo al momento della prescrizione processuale costituirebbe sempre un apprezzabile vantaggio per l'accusato. Ciò non sempre è vero, atteso che, nella prospettiva del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione, la predetta limitazione non previene tutti gli inconvenienti possibili: si pensi, ad esempio, al caso di un imputato assolto in primo grado con formula amplissima e prosciolto in appello per intervenuta prescrizione sostanziale sulla base di una motivazione illogica e malamente motivata che ne affermi incidentalmente la responsabilità: in questo caso, se, proposto il ricorso per cassazione, il giudizio di legittimità non si conclude entro due anni o, eventualità ancora più probabile, non si concluda entro un anno il giudizio di rinvio a seguito di annullamento della Cassazione, l'imputato non potrà giovarsi dell'effetto totalmente preclusivo nei giudizi civili e amministrativi di danno; effetto altrimenti garantito, nel caso di pronuncia pienamente liberatoria, dall'articolo 652 del codice di procedura penale;

come sottolineato anche dal Centro Studi Giuridici e Sociali «Aldo Marongiu» delle Unione Camere Penali Italiane nel documento datato 12 dicembre 2009, tutto ciò non fa altro che indebolire la garanzia costituzionale di cui all'art. 24 della Costituzione (diritto di difesa);

delibera

di non procedere oltre nell'esame della proposta di legge n. 1880.

QP23
D'ALIA, CUFFARO, BIANCHI
Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

il disegno di legge avente ad oggetto «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» AS 1880-A presenta diversi profili di incompatibilità con le norme costituzionali;

in generale il disegno di legge viola gli articoli 97 e 111 della Costituzione (quest'ultimo, anche con riferimento alla posizione della parte civile rispetto alla estinzione del processo per decorso del tempo, atteso che dalla modifica normativa proposta deriverebbero danni per la persona offesa dal reato costituita come parte del processo), essendo introdotta una forma atipica di estinzione del processo con la conseguenza del totale annullamento delle attività compiute nelle indagini e nel processo, in palese contrasto con i superiori principi del buon andamento dell'amministrazione della giustizia e del giusto processo, il quale presuppone il rispetto della parità di trattamento normativa riservato alle parti;

in particolare l'articolo 2 contiene gravi elementi di intrinseca irragionevolezza che fanno ritenere palesemente fondata una questione di costituzionalità rispetto all'articolo 3 della Costituzione e, segnatamente:

appare irragionevole l'equiparazione del termine massimo di fase di prescrizione processuale (2 anni) per tutti e tre i gradi di giudizio, poiché (sulla base dei rilevamenti statistici e delle norme processuali) il tempo necessario per la definizione di un processo in primo grado è considerevolmente più ampio che nei gradi successivi (nel primo grado vengono assunte le prove in contraddittorio con notevole dispendio temporale, mentre nel giudizio di appello tendenzialmente il processo è allo stato degli atti e senza assunzione di nuove prove, del tutto escluse poi in Cassazione);

la previsione rigida del termine massimo biennale di fase appare irrealistica e irragionevole se applicata indistintamente per tutti i processi

e per tutti i fatti di reato: è evidente infatti come esista una netta sproporzione temporale tra giudizi di maggiore complessità (per numero e natura dei reati contestati e per numero di imputati), che rischiano una prescrizione processuale diffusa, e giudizi per reati di maggiore semplicità di definizione (che sono anche quasi sempre quelli di minore allarme sociale). Possibile effetto paradossale: proprio i processi di maggior allarme sociale (mafia, terrorismo e reati più gravi) ed a carico di imputati recidivi, esclusi dalla norma sulla «prescrizione» processuale e dunque al riparo da tali termini rigidi, siano «messi da parte» per eliminare i processi con termini più pressanti e siano definiti più tardi degli altri;

la ragionevole prospettiva (allo stato attuale dell'organizzazione giudiziaria) del raggiungimento della «prescrizione» processuale avrà il sicuro effetto di incentivare le iniziative difensive ostruzionistiche o dilatorie, oltre a determinare il sicuro abbandono di fatto dei riti speciali (patteggiamento e giudizio abbreviato, già statisticamente sotto utilizzati rispetto alle originarie previsioni), atteso che per l'imputato sarà obiettivo più facile quello di raggiungere la «prescrizione» processuale biennale, e ciò anche in palese violazione dei principi dell'articolo 97 della Costituzione;

con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, l'articolo 2 del disegno di legge è censurabile per violazione del principio di uguaglianza in quanto prevede un trattamento di favore nei confronti dell'imputato incensurato (che beneficia della «prescrizione» processuale, inapplicabile invece all'imputato recidivo), introducendo quindi una forma di irragionevole disparità di trattamento: nel processo tutti gli imputati - recidivi ed incensurati - godono della medesima presunzione di non colpevolezza (art. 27 Cost.) e devono godere delle medesime garanzie rispetto alla valutazione giudiziale del fatto. Ulteriore questione: nel caso di giudizio con più imputati. dei quali uno incensurato e l'altro recidivo, per l'uno si prescrive il procedimento e per l'altro continua, con evidenti diseconomie;

sempre sorto il profilo della irragionevolezza risultano inseriti. nell'elenco dei reati per i quali la norma sulla «prescrizione processuale» non opera. reati di limitato impatto sociale, mentre non vi sono ricompresi gravissimi delitti, pruriti con pene particolarmente alte: si pensi alla «prescrivibilità» processuale di reati contro la P.A. (come peculato d'uso, peculato mediante profitto dell'errore altrui. malversazione ai danni dello Stato, corruzione, corruzione in atti giudiziari, abuso d'ufficio, violenza minaccia l'esistenza e oltraggio a pubblico ufficiale); reati contro l'amministrazione della Giustizia (calunnia e auto calunnia, false informazioni al Pubblico Ministero, falsa testimonianza, frode processuale, intralcio alla Giustizia, favoreggiamento personale e reale; evasione e procurata evasione); istigazione a delinquere (anche, ovviamente, nei casi di commissione a mezzo internet); attentati alla sicurezza dei trasporti e crollo di costruzioni o altri

disastri colposi; reati di falso materiale ed ideologico; violazione penali della riservatezza (violazione di domicilio, interferenze illecite nella vita privata, accesso abusivo a sistema informatico o telematico, intercettazioni illecite); reati in materia elettorale e di finanziamento illecito dei partiti politici; delitti in materia di prostituzione; reati economici e finanziari (come falso in bilancio, insider trading, violazioni tributarie, delitti in materia di dichiarazione di imposte);

il disegno di legge, nel testo scaturito dai lavori parlamentari, appare in evidente contrasto con l'articolo 81 della Costituzione. Infatti, a fronte di un obbligo costituzionale di copertura finanziaria delle leggi che comportino un onere di spesa (art. 81, comma 4: «Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.»), il testo dell'articolo 4, introdotto in corso di esame parlamentare, prevede una clausola di monitoraggio, in base alla quale sarebbe rimesso alla valutazione del ministro dell'economia e delle finanze (e non del Parlamento, come impone la norma dell'art. 81 Cost.) l'adeguamento agli obblighi di copertura finanziaria, peraltro con provvedimento ex post e non ex ante, come costituzionalmente imposto dalle esigenze di finanza pubblica. Tale scelta - in contrasto al 'dettato costituzionale - conferma l'assoluta e denunciata mancanza di valutazione dell'impatto economico e finanziario pubblico del presente disegno di legge, non tanto in rapporto alla norma di cui all'articolo 2, ma piuttosto con rapporto alla norma di

cui all'articolo 1, ossia a quella che impone l'equa riparazione dei danni patiti dal cittadino per l'irragionevole durata dei processi;

appare ampiamente criticabile infine, sotto il duplice profilo del principio di ragionevolezza e di quello di uguaglianza, l'articolo 5 del disegno di legge contenente la disposizione transitoria relativa all'applicazione ai soli processi pendenti in primo grado. Anzitutto, tale nonna crea una evidentissima disparità di trattamento, ingiustificata ed irragionevole, con gli imputati dei processi pendenti in gradi di giudizio diversi dal primo. Inoltre, la disposizione transitoria sembra avere l'effetto di travolgere un numero elevatissimo di processi pendenti in primo grado, senza che risulti uno studio tecnico sull'incidenza del provvedimento sulla giurisdizione e senza le previsioni e i limiti di un formale provvedimento di amnistia (essendovi di fatto effetti assimilabili), e quindi con portata assai più ampia ed indistinta;

delibera di non procedere all'esame delle disposizioni del disegno di legge AS 1880-A.

(*) Su tutte le proposte di questione pregiudiziale è stata effettuata, ai sensi dell'articolo 93, comma 5, un'unica votazione.

PROPOSTE DI QUESTIONE SOSPENSIVA

QS1

CAROFIGLIO, CASSON, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, DELLA MONICA, GALPERTI, MARITATI, BIANCO, ADAMO, BASTICO, CECCANTI, DE SENA, INCOSTANTE, MAGISTRELLI, MARINO Mauro Maria, SANNA, VITALI

Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

l'articolo 5, comma 2, del disegno di legge in titolo prevede che le disposizioni relative all'estinzione del processo per violazione dei termini di durata ragionevole si applichino ai processi in corso alla data di entrata in vigore della legge, ad eccezione i quelli che sono pendenti avanti alla Corte d'appello o alla Corte di cassazione;

ciò significa di fatto la cancellazione di molti processi anche in quei casi in cui si sia già svolta una rilevante parte dell'istruzione dibattimentale;

anche in questo caso - così come per l'articolo 1, comma 2, che stabilisce l'immediata applicazione ai processi in corso delle disposizioni relative ai tempi di definizione dei diversi gradi di giudizio il CSM, nel parere del 14 dicembre 2009, ha sottolineato come la norma in esame contrasti «con il principio di cui all'articolo 11 delle disposizioni delle disposizioni sulla legge in generale, secondo il quale "la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo". (...) Ciò dovrebbe, a maggior ragione, valere per le norme di diritto processuale le quali intervengono quando una gran parte dell'attività dinamica del processo si è volta o si sta svolgendo secondo criteri organizzativi che si sono adattati alle regole vigenti al momento della loro attuazione. (...) L'effetto che si potrà determinare assume i caratteri di un'inedita amnistia processuale con riferimento ad intere categorie di reato non prive di considerevole gravità.»;

la norma in esame appare quindi palesemente incostituzionale in quanto violando palesemente l'articolo 11 sulle disposizioni della legge in generale premesse a codice civile, si pone in evidente contraddizione col principio *tempus regit actum.* Determinando inoltre, per effetto del *ne bis in idem,* una sostanziale estinzione di reati per i quali è tuttora in corso il processo, si configura come una vera e propria amnistia, approvata però senza le prescritte maggioranze qualificate;

l'applicazione forzata, *ope legis,* delle disposizioni relative ai nuovi termini di estinzione ai processi in corso non potrà che avere come unica conseguenza «l'estinzione» di tutti quei dibattimenti per i quali, essendo gli stessi già in corso, i lavori non erano stati predisposti in modo tale da concludersi entro i nuovi termini «di durata ragionevole»;

premesso inoltre che:

l'applicazione delle disposizioni relative all'estinzione del processo per violazione dei termini di durata ragionevole solo ai processi di primo grado dà luogo, di fatto, ad una sostanziale disparità di trattamento dei soggetti interessati (imputati e parti civili) che, esclusivamente, in base ad un fatto meramente casuale, o sarebbe meglio dire «temporale», si trovano nella fase «giusta» del processo per poter beneficiare del diritto alla celerità processuale;

ciò costituisce un diverso trattamento normativo la cui non irragionevolezza è sottoposta al canone emergente ex articolo 3 della Costituzione, che richiede la sussistenza di una situazione correlativamente differenziata, tale da rappresentare un ragionevole discrimine fra i giudizi in cui continuare ad applicare i vecchi termini ed i processi soggetti ai nuovi (Corte costituzionale 72/2008, in relazione al regime transitorio in tema di prescrizione);

l'irragionevolezza di questa norma è evidenziata anche nel parere approvato dalla Commissione Affari Costituzionali il 2 dicembre 2009 (estensore il sen. Malan) laddove si afferma «Quanto all'articolo 3, esso stabilisce che le disposizioni sulla durata massima si applicano ai processi pendenti solo quando siano in primo grado alla data di entrata in vigore del provvedimento: un aspetto critico in riferimento al principio di uguaglianza e a quello di ragionevolezza»;

l'unica soluzione possibile, a garanzia delle parti interessate e dell'intero funzionamento del sistema processuale sarebbe, per le ragioni esposte, prevedere l'applicazione delle nuove disposizioni solo ai nuovi processi;

delibera,

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento del Senato, di sospendere l'esame del disegno di legge n. 1880-A per consentire un nuovo esame da parte della Commissione Giustizia.

QS2

CHIURAZZI, DELLA MONICA, CASSON, CAROFIGLIO, D'AMBROSIO, GALPERTI, MARITATI, BIANCO, ADAMO, BASTICO, CECCANTI, DE SENA, INCOSTANTE, MAGISTRELLI, MARINO Mauro Maria, SANNA, VITALI

Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

nel corso dell'indagine conoscitiva sugli effetti dell'introduzione nell'ordinamento dell'istituto dell'estinzione del processo per violazione dei termini di durata ragionevole, svoltasi presso la Commissione Giustizia del Senato il 30 novembre 2009, i soggetti auditi hanno fornito dati

molto discordanti tra loro in merito alla valutazione dell'impatto che tale provvedimento può avere sull'organizzazione dei giudizi, penali e civili;

il Ministro della Giustizia, on. Alfano, nel corso delle comunicazioni rese alla Commissione Giustizia ha affermato che il livello di impatto delle norme previste dal disegno di legge in esame è dell'1 per cento se si fa riferimento agli oltre 3.300.000 procedimenti penali pendenti nel nostro paese, mentre è del 9,2 per cento se si fa riferimento ai processi pendenti nella fase di primo grado;

queste percentuali sono state ricavate sui dati relativi a 165 tribunali e a 220 sezioni distaccate e sono riferiti alle pendenze senza specificare la tipologia del reato;

secondo il Ministero della giustizia la maggior parte dei procedimenti che verranno colpiti pende nel giudizio di primo grado dinanzi ai giudici monocratici;

premesso inoltre che:

nel corso dell'audizione del vice presidente del CSM, Nicola Mancino, è emerso come il materiale acquisito dalla VI Commissione del CSM si fonda su una raccolta di dati e documentazione effettuata dai presidenti dei tribunali e dai procuratori della Repubblica delle nove principali realtà giudiziarie (Bari, Bologna, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia);

secondo il vice presidente del CSM, allo stato nessuno può dire con sufficiente certezza a quanto ammonti la percentuale dei processi che ricadrebbero nella situazione di estinzione ipotizzata nel disegno di legge in discussione. Ciò che in questo momento è possibile ricostruire è la condizione delle diverse realtà giudiziarie del Paese ed effettuare un conteggio non troppo approssimativo del numero dei processi a rischio;

dalle indagini effettuate dal CSM risulta che la nuova normativa avrebbe un impatto sui processi pendenti fra il 10 ed il 40 per cento. Questa forbice si spiega perché ci sono realtà in cui è previsto un impatto della normativa sul 10-12 per cento dei procedimenti, e realtà, come Roma, nelle quali la procura della Repubblica segnala percentuali molto più alte che il CSM ha limitato al 40 per cento, ma che forse sono anche più elevate;

secondo l'Associazione Nazionale Magistrati questa percentuale arriverebbe al 50 per cento;

considerato che:

dalle indagini effettuate i tempi medi dei processi sono al di sotto dei due anni. A questo dato occorre però aggiungere una precisazione: nella tipologia dei processi più rilevanti - per numero di imputazione, per numero di persone offese o comunque per rilevanza sociale delle imputazioni - i processi che, superando in qualche modo il termine dei due anni, verrebbero colpiti dalla nuova normativa sono i processi particolarmente rilevanti, anche per quanto riguarda l'accertamento probatorio, come ad esempio quelli relativi alle colpe mediche;

risulta inoltre come l'entità numerica dei processi che, risultando particolarmente complessi si collocano già adesso al di fuori della prospettiva di trattazione entro il termine biennale, è decisamente molto consistente. Si tratta per lo più di processi i cui titoli di reato risultano di sicuro rilievo sociale, fra cui gli omicidi e le lesioni con colpa professionale, reati di natura economica e finanziaria o contro la pubblica amministrazione e la preoccupazione che nessuno di tali reati riesce ad essere ultimato nel biennio;

considerato inoltre che:

un dato rilevante è sicuramente l'impatto che tale provvedimento avrà sull'utilizzazione dei riti alternativi che in certi uffici supera anche il 60 per cento. Sembra quindi agevole pronosticare che la prospettiva di beneficiare di ragioni di estinzione del processo possa indurre gli imputati a sottrarsi all'utilizzazione di tali strumenti deflattivi, con conseguente incremento dei dibattimenti penali e della durata dei medesimi;

infatti, se l'imputato può avere la prospettiva di un'estinzione di tipo diverso, il disegno di legge in esame potrebbe costituire un disincentivo ad utilizzare il rito alternativo. Ciò vuoI dire che gli uffici che mediamente funzionano, come Milano e Torino, e smaltiscono una quota di processi attraverso i riti alternativi si potrebbero trovare nel futuro impegnati a gestire attraverso il procedimento ordinario, quindi in dibattimento, un numero ulteriore di processi, intorno al 70 per cento, che oggi è definito attraverso il rito alternativo;

altro punto dolente, anche laddove i processi vengano definiti nel biennio in primo grado, sono i tempi elevatissimi per l'invio dell'incartamento presso la corte d'appello che sfiorando l'anno, «bruciano» buona parte del termine assegnato alla corte d'appello per la decisione;

considerato che:

da quanto emerso dalle audizioni è forte la preoccupazione anche in relazione ai processi civili. Mentre lo Stato si avvierebbe a risarcire in termini economici cifre di quantità notevole, per le quali andrebbe assicurata un'adeguata copertura finanziaria, non va trascurato il dato dell'inevitabile aggravamento in sede civile pressappoco di tutti i processi estinti nella sede penale;

sul processo civile l'impatto dell'articolo 1 del disegno di legge contiene degli elementi di preoccupazione. Dalle indagini svolte sembra che circa il 50 per cento dei processi civili sarebbe coinvolto: questo vuoI dire che sostanzialmente tutti chiederebbero l'accelerazione e dunque la situazione della giustizia civile risulterebbe ingolfata. La priorità di trattazione si risolverebbe quindi nella priorità di trattare tutti i processi e non ci sarebbe più una vera e propria esigenza prioritaria, con tutto quello che ciò comporta quanto alle conseguenze sull'equa riparazione,

considerato infine che:

come illustrato, i dati sull'impatto del provvedimento in esame sull'organizzazione dei giudizi penali e civili sono discordanti in modo preoccupante nonostante le continue richieste di chiarimenti e di approfondimenti da parte dei componenti la Commissione Giustizia;

l'importanza dell'argomento è di tale evidenza da ritenere opportuno chiedere la sospensione del provvedimento in esame al fine di acquisire risposte certe in merito ad aspetti non sufficientemente chiariti;

se da un lato, infatti, c'è l'esigenza che il processo sia breve, occorre ricordare come, dall'altra parte c'è l'esigenza che sia anche giusto;

delibera,

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento del Senato, di sospendere l'esame del disegno di legge n. 1880-A, per consentire un nuovo esame da parte della Commissione Giustizia.

QS3

DELLA MONICA, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, GALPERTI, LATORRE, MARITATI

Respinta (*)

Il Senato,

premesso che:

il disegno di legge In titolo solleva diverse perplessità, nel metodo e nel merito, non superate dall'esame in Commissione;

in particolare, l'approvazione del disegno di legge nel testo sottoposto all'esame dell'Aula determinerebbe inevitabilmente un notevole onere finanziario a carico del bilancio dello Stato, per le seguenti ragioni:

– l'articolo 1 introduce significative modifiche all'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (cosiddetto legge Pinto). In particolare, vi inserisce un comma 3-*ter*, che sancisce una presunzione *juris tantum* di non irragionevole durata dei procedimenti giurisdizionali dinanzi a qualsiasi giudice, ordinario o speciale, qualora ciascun grado di giudizio si sia protratto per un periodo non superiore a due anni (un anno per ogni successivo grado di giudizio in caso di rinvio). La conseguente presunzione relativa di durata irragionevole dei procedimenti che superino i due anni in uno specifico grado di giudizio è suscettibile di incrementare significativamente le richieste di equa riparazione rispetto alla situazione attuale;

– l'articolo 2 introduce nel codice di rito penale una peculiare ipotesi di improcedibilità per causa sopravvenuta, prevedendo conseguentemente una disciplina speciale per il trasferimento in sede civile dell'azione già intentata (ed estinta) nella sede penale e al comma 6 sancisce in favore dei procedimenti attivati dalla persona offesa in sede civile una presunzione di priorità che obbliga il giudice a dare precedenza al processo tra-

sferito. Tale disciplina determinerà inevitabilmente un significativo incremento del contenzioso in sede civile, in assenza peraltro di misura alcuna idonea a sopperire a tale aggravio del carico giudiziario;

nonostante il significativo impatto finanziario che sarà prodotto dall'approvazione del disegno di legge in esame, esso non contiene alcuna previsione di spesa idonea a sopportarlo, come sarebbe invece imposto dall'articolo 81, comma quarto della Costituzione. Detto stringente vincolo costituzionale non è certo onorato dalla mera «clausola di monitoraggio» di cui all'articolo 2-*ter* del disegno di legge: l'obbligo del Ministro dell'economia e delle finanze di riparare ad un pregiudizio economico-finanziario prodotto dalla legge, allorché lo reputi necessario (ovvero sulla base di una valutazione che appare estremamente discrezionale) e assumendo le conseguenti iniziative legislative, appare addirittura in palese contraddizione con il suddetto precetto costituzionale e, quindi, illegittimo;

tale aspetto è ancora più significativo, laddove si consideri che l'aumento di oneri economici non adeguatamente supportato in termini di risorse finanziarie ed umane si traduce in inefficienza della giustizia civile, che on produce solo effetti negativi sul piano dell'equità, ma anche sul piano economico: dove la giustizia è più «lenta» e più «incerta», il maggiore rischio può ridurre gli investimenti, limitare la disponibilità di finanziamenti per le imprese. Recenti studi economici (tra cui quelli della Banca d'Italia e San Paolo Intesa) hanno messo in luce non solo il divario esistente nel mezzogiorno d'Italia, ma come in generale il confronto tra province con diversa qualità della giustizia abbia effetti su:

a) sul mercato del credito: a parità di altre condizioni, un maggior cumulo di processi pendenti (che approssima la durata futura dei processi) riduce la disponibilità di credito per le imprese; nei distretti di corte d'appello in cui maggiori sono i processi pendenti, le famiglie sono maggiormente razionate sul mercato del credito e l'ammontare del loro indebitamento è minore;

b) lo sviluppo finanziario: l'inefficienza della giustizia influenza positivamente la quota di ricchezza che le famiglie detengono sotto forma di denaro (contante; depositi) rispetto a quella detenuta in strumenti finanziari più «sofisticati»;

c) il credito commerciale: una minore capacità di smaltimento del carico di lavoro degli uffici giudiziari influenza positivamente il ricorso delle imprese al debito commerciale (dilazioni di pagamento), che benefici a di un maggior grado di autotutela rispetto a quello bancario;

d) la natalità delle imprese: un incremento dei livelli di efficienza tale da annullare le differenze tra la provincia con l'apparato giudiziario meno efficiente e la provincia con quello più efficiente si tradurrebbe in un incremento dei tassi di entrata di circa tre quarti di punto percentuale (il tasso di entrata medio delle società di capitali è di poco superiore al tre per cento);

e) la dimensione delle imprese: una differenza di efficienza pari a quella tra la provincia con l'amministrazione della giustizia più ineffi-

ciente e quella più efficiente (in termini di durata delle procedure di cognizione ordinaria) si traduce - a parità di altri fattori, considerati nei valori medi - in un differenziale di fatturato mediano pari al 5 per cento del valore medio e all'8 per cento di quello mediano. È evidente che affrontare i nodi della giustizia civile italiana produrrebbe benefici significativi per l'economia nel suo complesso,

rilevato che:

l'articolo 1 aggiunge all'articolo 2 della legge 24 marzo 2001 i commi 3-*quinquies* e 3-*sexies* che dettano una disciplina per la trattazione prioritaria dei giudizi in ordine ai quali sia stata presentata una espressa istanza di «sollecita definizione». Poiché detta istanza sostanzia l'interesse ad agire nel giudizio di equa riparazione è da ritenere che tutti coloro che vorranno ottenere l'indennizzo per violazione del termine ragionevole del processo si adopereranno per presentarla tempestivamente avanti al giudice procedente. Per gli effetti, insieme al significativo aumento delle richieste di indennizzo, si produrrà un innalzamento esponenziale del numero dei processi da trattare effettivamente entro i termini acceleratori fissati dalla legge, senza che - come evidenziato nel parere espresso dal Consiglio Superiore della Magistratura del 14 dicembre 2009 - «al riguardo sia stato previsto alcun potenziamento delle risorse umane e materiali disponibili presso gli uffici giudiziari interessati»;

il comma 2 dell'articolo 1 stabilisce l'applicazione ai processi in corso delle modifiche apportate alla legge 24 marzo 2001, n. 89, con particolare riferimento ai tempi e alle modalità di presentazione della istanza di sollecita definizione del giudizio. Siffatta previsione viola evidentemente le norme che regolano la successione delle leggi nel tempo non potendo si ritenere applicazione del principio del *tempus regit actum* in quanto incide con effetti potenzialmente pregiudizievoli per le garanzie dei cittadini su procedimenti giurisdizionali già iniziati. Per l'effetto tale disciplina produce un doppio effetto destabilizzante: sul piano dell'organizzazione giudiziaria, alterando la pianificazione del lavoro già disposta in relazione ad un diverso contesto ordinamentale; sul piano della garanzia delle situazioni giuridiche nella misura in cui viola il principio della certezza del diritto che pone una seria esigenza di certezza del diritto anche nelle previsioni di rito. A riguardo occorre ricordare che le nuove norme intervengono in tutti gli ambiti giudiziali, ove sono coinvolti innumerevoli diritti e interessi legittimi che riguardano la vita personale e di relazione, i rapporti civili, sociali, economici, politici: la via normativa alla «ragionevole durata», in ossequio al secondo comma dell'articolo 11 della Costituzione, convince se fa intravedere ai cittadini una semplificazione del sistema processuale ed una effettiva riduzione dei tempi della giurisdizione che non sono, invece, offerti dal disegno di legge in esame;

la normativa vigente impone di non ignorare il ruolo del parere CNEL in disegni di legge di efficienza della pubblica amministrazione, ivi compreso il servizio giustizia e comunque i contributi che il CNEL

è in grado di fornire per la legislazione, che riguarda la competitività, la coesione sociale e lo sviluppo,

considerato che:

il forte impatto che il disegno di legge avrebbe sugli equilibri del bilancio, sulle modalità di organizzazione del lavoro negli uffici giudiziari nonché la sua alta rilevanza sociale per i diritti e gli interessi che coinvolge costituiscono quei presupposti dai quali l'articolo 98 del Regolamento del Senato fa discendere la necessità di acquisire il parere del CNEL;

nei prossimi giorni, in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario, saranno presentate le relazioni sullo stato della giustizia in Italia, articolate nelle diverse Corti d'Appello, mediante le quali saranno offerti alla valutazione pubblica e degli organismi competenti anche i dati sulla durata dei processi;

delibera,

di acquisire, ai sensi dell'articolo 98 del Regolamento, il parere del CNEL e, conseguentemente, di sospendere l'esame del disegno di legge n. 1880-A, comunque non oltre il 31 marzo 2010.

(*) Su tutte le proposte di questione sospensiva è stata effettuata, ai sensi dell'articolo 93, commi 5 e 6, del Regolamento, un'unica votazione

Allegato B

Congedi e missioni

Sono in congedo i senatori: Alberti Casellati, Barelli, Caliendo, Caselli, Castelli, Ciampi, Comincioli, Davico, Dell'Utri, Giordano, Giovanardi, Mantica, Mantovani, Massidda, Montani, Nessa, Palma, Pera e Viespoli.

Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale, Ufficio di Presidenza

La Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale ha proceduto alla elezione suppletiva di un Vice Presidente.

È risultato eletto il senatore Alfonso Mascitelli.

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati

Ministro affari esteri
(Governo Berlusconi-IV)
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Sede tra il Governo della Repubblica italiana e il Network internazionale di Centri per l'Astrofisica Relativistica in Pescara – ICRANET, fatto a Roma il 14 gennaio 2008 (1960)
(presentato in data 13/1/2010)
C.2815 approvato dalla Camera dei deputati.

Disegni di legge, annunzio di presentazione

Senatore Treu Tiziano
Delega al Governo per l'introduzione della pensione di base e l'unificazione graduale dell'aliquota contributiva a favore dei lavoratori alla prima occupazione, nonché per l'introduzione del pensionamento flessibile e la revisione dei trattamenti previdenziali vigenti (1958)
(presentato in data 13/1/2010);

senatore Pontone Francesco
Modifica al testo unico delle imposte sui redditi di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di compensi corrisposti agli addetti ai servizi domestici ed all'assistenza personale o familiare (1959)
(presentato in data 13/1/2010).

Governo, trasmissione di atti per il parere

l Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con lettera in data 17 dicembre 2009 integrata dalla successiva nota dell'11 gennaio 2009, ha trasmesso – per l'acquisizione del parere parlamentare, ai sensi dell'articolo 6-*quinquies*, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – i seguenti atti:

schema di delibera CIPE n. 51/2009: «Legge n. 443/2001. Interventi Fondo infrastrutture. Quadro di dettaglio delibera CIPE 6 marzo 2009» (n. 180);

schema di delibera CIPE n. 52/2009: «Legge n. 443/2001. Allegato opere infrastrutturali al Documento di programmazione economico-finanziaria 2010-2013» (n. 181).

Ai sensi della predetta disposizione e dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, gli schemi di delibera sono deferiti alla 8ª Commissione permanente nonché, per le conseguenze di carattere finanziario, alla 5ª Commissione. Le predette Commissioni esprimeranno i rispettivi pareri su ciascuno degli atti entro il 2 febbraio 2010.

Governo, trasmissione di atti e documenti

Con lettere in data 28 dicembre 2009, il Ministero dell'interno, in adempimento a quanto previsto dall'articolo 141, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ha comunicato gli estremi dei decreti del Presidente della Repubblica concernenti lo scioglimento dei consigli comunali di Sant'Anastasia (NA); Bianco (RC) e Vermezzo (MI).

La Presidenza del Consiglio dei ministri, con lettera in data 29 dicembre 2009, ha inviato, ai sensi dell'articolo 8 della legge 12 giugno 1990, n. 146, recante «Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali», copia dell'ordinanza n. 166 T, emessa dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in data 10 dicembre 2009. Il predetto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 8ª e alla 11ª Commissione permanente (n. 104).

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con lettera in data 21 dicembre 2009, ha inviato, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, la relazione sull'attività svolta dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) riferita agli anni 2005 e 2006 (*Doc*. CLXXXVI, n. 1).

Detto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, primo comma, secondo periodo, del Regolamento, alla 9ª e alla 14ª Commissione permanente.

Autorità garante della concorrenza e del mercato, trasmissione di atti

Il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con lettera in data 30 dicembre 2009, ha inviato, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, una segnalazione relativa alla gestione della produzione di energia idroelettrica in provincia di Bolzano e, in particolare, ai commi 6 e 7 dell'articolo 19 della legge provinciale 20 luglio 2006, n. 7.

La predetta segnalazione è stata trasmessa, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 10ª Commissione permanente (Atto n. 292).

Autorità per l'energia elettrica e il gas, trasmissione di atti

Il Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, con lettera in data 22 dicembre 2009, ha inviato una segnalazione in merito alla assegnazione di fondi provenienti da sanzioni irrogate dall'Autorità stessa (Atto n. 298).

La predetta documentazione è stata trasmessa, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 5ª, alla 6ª e alla 10ª Commissione permanente.

Garante per la protezione dei dati personali, trasmissione di atti

Il Garante per la protezione dei dati personali, con lettera in data 28 dicembre 2009, ha inviato, ai sensi dell'articolo 154, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, una segnalazione sull'individuazione, mediante sistemi di segnalazione, degli illeciti commessi da soggetti operanti a vario titolo nell'organizzazione aziendale (Atto n. 299).

Il predetto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 1ª, alla 2ª e alla 10ª Commissione permanente.

Corte dei conti, trasmissione di documentazione

Il Presidente della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti, con lettera in data 17 dicembre 2009, ha inviato copia della deliberazione n. 4/2009 con la quale la Sezione stessa ha approvato la programmazione dell'attività di controllo per l'anno 2010.

Il predetto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento alla 5ª e alla 14ª Commissione permanente (Atto n. 296).

La Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – con lettera in data 21 dicembre 2009, ha inviato, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, la deliberazione n. 21/2009/G concernente la modalità di adeguamento da parte delle Amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione.

La predetta deliberazione è stata trasmessa, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 1ª, alla 5ª e alla 6ª Commissione permanente (Atto n. 297).

Interrogazioni

AMATO. – *Al Ministro della difesa*. – Premesso che:

è sita a Sesto Fiorentino (Firenze) la caserma «Donati», inutilizzata dal 1999 dal Ministero della difesa e in consegna al VII Reparto infrastrutture dell'Esercito, che si estende su una considerevole superficie, parzialmente occupata da capannoni coperti, utilizzati a suo tempo come deposito o come officine di riparazione per i mezzi dell'Esercito;

nel mese di novembre 2009, la cooperativa «Delfino» di La Spezia ha comunicato, con una lettera agli utenti degli alloggi di servizio (AST) delle palazzine interne ed esterne all'area della caserma, di «essere stata indicata quale assegnataria, da parte del Ministero Difesa della ex »Caserma Donati« per effettuare la trasformazione della caserma in alloggi da assegnare al Personale della Difesa in servizio od in quiescenza», affermando inoltre che tale «Coop sarà destinataria di finanziamento agevolato»;

con successiva missiva la stessa cooperativa ribadiva l'esistenza ed «il perfezionamento del programma costruttivo nel Comune di Sesto Fiorentino, ove prevede la realizzazione di un intervento edificatorio di Nº 98 alloggi in edilizia convenzionata», richiedendo ai propri soci, ed aspiranti tali, «il versamento della somma di euro 500,00» comprensive di quota sociale e spese amministrative;

in data 20 novembre 2009 il quotidiano «La Nazione» ha pubblicato un articolo in cui si legge: «Domenico Leggiero (...) responsabile

del Centro Studi dell'Osservatorio Militare, è stato in audizione alla Commissione Difesa della Camera pochi giorni fa. »La realtà della caserma Donati sarà una delle prime a concretizzarsi, con un progetto-pilota, assieme ad un'area a Bari. Sui 4 ettari della caserma Donati da tempo dimessa sorgeranno alloggi per militari. Assegnataria dell'area è la cooperativa Delfino di La Spezia, che ha già provveduto a informare le famiglie potenzialmente interessate. L'obiettivo è effettuare la trasformazione dell'area della vecchia caserma in alloggi da assegnare al personale della Difesa in servizio o in pensione, offrendo anche importanti ricadute in termini di infrastrutture per il territorio. Un modello che sarà seguito anche in tutte le altre operazioni simili»;

in data 24 novembre 2009 il quotidiano «La Nazione» ha pubblicato un articolo riportante alcune affermazioni del signor Domenico Leggiero circa la trattativa in corso per costruire case per militari nell'area dimessa, in cui egli dichiara di star «lavorando d'intesa con il Ministro dell'Interno e con il Capo di Gabinetto del Ministero per dare a Sesto Fiorentino una struttura per il Commissariato idonea e funzionale, a costi sostenibili per le finanze dello Stato, e con modalità rapide e certe»;

nel medesimo articolo di stampa si aggiunge tuttavia che, interrogato in Consiglio comunale, «l'assessore all'urbanistica di Sesto Fiorentino Soldi ha ribadito che non è stata data alcuna concessione e che il Comune non ha visto alcun progetto» ed inoltre che «anche il Comando Esercito Toscana sembra voler prendere le distanze dal progetto se è vero che in un documento inviato a tutti gli enti militari di Firenze il o 26 novembre scrive che il complesso di attività della cooperativa Delfino nell'area Donati, non rientra tra quelle seguite da questo comando»;

il giorno 4 gennaio 2010 il quotidiano «La Nazione» da notizia che il signor Domenico Leggiero ha comunicato l'approvazione del regolamento per la messa in disponibilità delle aree di proprietà del Ministero della difesa, nonché dell'avvenuta prima assemblea dei soci della cooperativa «assegnataria dell'area», area sulla quale dovrebbero essere realizzati, secondo il progetto della cooperativa «116 alloggi tra appartamenti e villette, oltre a 24 appartamenti da offrire in permuta al ministero della Difesa», nonché «altre infrastrutture pubbliche e servizi»;

considerato che:

nella fattispecie, la generica affermazione del signor Leggiero riferita alla cooperativa in questione dove quest'ultima viene indicata come «assegnataria» presupporrebbe una procedura amministrativa per la «dismissione» dell'area, il suo passaggio a «patrimonio» e quindi l'avvio della procedura di valorizzazione, sentita l'Agenzia del demanio ed eventuale cessione con evidenza pubblica;

ancor prima di un simile procedimento è d'obbligo consultare gli organi militari istituzionali come l'Ufficio affari generali del Comando militare esercito di Firenze, ora trasformato in Comando Esercito Toscana, competenti per territorio sulla gestione degli alloggi di servizio e per l'organizzazione e la gestione della cooperative militari;

attualmente la caserma Donati non è stata dismessa e che nessuna cooperativa risulta assegnataria dell'area;

ricordato che la trasformazione della destinazione d'uso di un immobile e il diritto alla costruzione vengono rilasciati dal Comune di pertinenza, che in questo caso sembra non essere stato interessato,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza di quanto riportato in premessa e se sia in grado di dire, anche alla luce del nuovo piano di edilizia abitativa del Dicastero e nell'esclusivo interesse di una funzionale applicazione dello stesso, quale sia l'attuale *status* della caserma «Donati» di Sesto Fiorentino in relazione alle affermazioni riguardanti la cooperativa «Delfino» di La Spezia.

(3-01105)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

FERRANTE. – *Al Ministro della giustizia*. – Premesso che:

la Direzione distrettuale antimafia di Palermo in data 29 aprile 2004 procedeva, nell'ambito del proc. 15681/00, denominato inchiesta «Alta Mafia», agli arresti di numerose persone tra le quali il parlamentare regionale Vincenzo Lo Giudice, l'imprenditore agrigentino Calogero Russello e l'imprenditore agrigentino Gaetano Scifo. I primi due venivano arrestanti, anche, per l'imputazione di associazione per delinquere di stampo mafioso, tutti e tre per il reato di corruzione con l'aggravante di mafia *(ex* art. 7 del codice penale) in relazione all'appalto Ecoter affidato dal Comune di Agrigento unitamente allo IACP e al consorzio Ecoter facente capo all'imprenditore Scifo;

sia il provvedimento cautelare sia il successivo capo di imputazione, sulla base del quale i tre sono stati già processati e condannati, in via irrevocabile Scifo ed in primo ed in secondo grado Lo Giudice e Russello, facevano esplicito riferimento alla circostanza che i tre avevano agito «in concorso con pubblici ufficiali in servizio presso il comune di Agrigento sino all'anno 2001 in corso di identificazione»;

nel corpo della stessa ordinanza custodiale si riportavano intercettazioni telefoniche ed ambientali ove i pubblici ufficiali corrotti dallo Scifo venivano individuati testualmente in «Hamel e nei sodani»: nelle intercettazioni Lo Giudice faceva riferimento a detti soggetti, operanti al Comune di Agrigento, quali percettori delle tangenti. Ed, in effetti, Hamel è il cognome dell'assessore ai Lavori pubblici di Agrigento, in carica dal 1993 al luglio 2000, quando fu tratto in arresto per altra vicenda di appalti truccati. Mentre, per l'appunto, il Sindaco in carica tra il 1993 e il marzo 2001 è Calogero Sodano, dal cui cognome deriva con evidenza l'appellativo *«sodani»*;

nell'ambito del dibattimento celebratosi a carico dell'onorevole Lo Giudice e di altri coimputati (proc. 342/05 Tribunale di Agrigento, presidente Sabatino) il capo della Squadra mobile di Agrigento, Attilio Brucato, escusso come *teste* all'udienza del 16 ottobre 2006, ricostruiva espli-

citamente un'ampia serie di condotte illecite ed amministrativamente illegittime poste in essere dal sindaco Sodano e dal suo assessore ai Lavori pubblici *pro tempore* per favorire e consentire l'affidamento in via diretta al consorzio Ecoter dell'appalto di 45 miliardi di lire per il quale Scifo, Lo Giudice e Russello sono stati condannati, in concorso, appunto, con pubblici ufficiali in servizio presso il comune di Agrigento sino all'anno 2001, in corso di identificazione;

in particolare nella sentenza emessa dal Tribunale penale di Agrigento nel proc. 342/05 mod. 16 si fa, in più parti, esplicitamente, riferimento al ruolo del sindaco Sodano e del suo gruppo politico in ordine ad asserite attività illecite di percettore di tangenti nella vicenda dell'appalto Ecoter nell'inchiesta «Alta Mafia». Qui di seguito si riportano alcuni significativi stralci tratti testualmente dalla sentenza:

«la richiesta di tangenti per lavori da parte di vari gruppi politico-affaristici quali quelli (...) dei sodani e degli hamel, per come emerso in sede di intercettazione con riferimento all'affare ECOTER (...) in sostanza gran parte delle opere non sarebbero più state realizzate con asta pubblica ma con un affidamento diretto allo stesso Consorzio ECOTER, quindi accettando la proposta, chiamiamola proposta della parte privata, si cambia questa proposta, in particolare il Sindaco di Agrigento Sodano fa una delega all'allora Assessore Principato dicendogli «abbiamo acquisito questa documentazione, l'abbiamo trasmessa all'Autorità Giudiziaria, vai a firmare tu la modifica dell'accordo di programma con I.A.C.P. ed ECOTER. Viene fatta questa modifica dall'Assessore Principato e poi, come abbiamo detto, nel luglio, il 23 luglio del 2001 c'è la firma della nuova convenzione tra i tre enti, nei sensi richiesti dalla parte privata, cioè dal Consorzio ECOTER»;

«si deve evidenziare che nell'ambito delle intercettazioni (decreto 361/01) si menzionava il gruppo dei Sodani, da ricondursi evidentemente al gruppo capeggiato dal politico in questione, gruppo che avrebbe voluto la propria parte nell'affare dei finanziamenti, con specifico riferimento all'affare ECOTER. Risulta peraltro chiaro il collegamento politico tra il Lo Giudice ed il Sodano»;

«anche in relazione a quanto riferito dal teste Brucato Attilio in sede di deposizione si ritiene sin da ora che si indichino pubblici amministratori (ovvero gruppi politico-criminali riconducibili a pubblici amministratori) ai quali il soggetto menzionato deve dare conto, nel senso che deve o dovrà versare agli stessi delle somme di denaro a titolo di tangente»;

«Sodano – soggetto da individuarsi nell'amministratore a capo della fazione «politica» dei «Sodani», con i quali in una intercettazione di cui sopra di Lo Giudice e Failla dicono che si deve fare i conti per i lavori pubblici – avrebbe detto ad Agrigento che il Lo Giudice se ne va in galera se Di Vincenzo parla»;

a seguito della pubblicazione da parte degli organi di informazione degli atti relativi all'arresto di Lo Giudice, Russello e Scifo veniva anche diffusa integralmente l'intercettazione che riguardava i «sodani» in rela-

zione all'operato del sindaco Sodano e, a seguito della diffusione di detti atti, esponenti politici contrapposti a Sodano chiedevano pubblicamente conto e ragione dell'operato di quest'ultimo e della sua amministrazione nell'ambito dell'appalto Ecoter. Sodano reagiva promuovendo cause civili nei confronti di coloro che associavano il suo nome all'intercettazione e alle procedure illegittime dell'appalto poste in essere dal Comune di Agrigento;

alla luce di quanto esposto, di quanto ricostruito in sentenza, di quanto ricostruito dal *teste* capo della Mobile Brucato, di quanto emerso dall'intercettazione telefonica, appare doveroso verificare se l'autorità giudiziaria abbia provveduto ad identificare e ad aprire un procedimento contro noti nei confronti dei pubblici ufficiali in servizio presso il Comune di Agrigento che, sempre secondo l'autorità giudiziaria, abbiano concorso con Scifo, Russello, Lo Giudice ed altri nel truccare l'appalto Ecoter di 45 miliardi di lire previa percezione di tangenti,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza se la Direzione distrettuale antimafia di Palermo abbia provveduto ad individuare coloro che la stessa Direzione, nel capo di imputazione a carico di Lo Giudice, Scifo, Russello ed altri indicava quali «pubblici ufficiali in servizio presso il comune di Agrigento sino all'anno 2001 in corso di identificazione»;

se sia a conoscenza se siano stati individuati i soggetti indicati quali «sodani» che hanno favorito, concorrendovi, i fatti di corruzione nell'affare Ecoter per i quali Scifo è stato condannato in via definitiva e Lo Giudice e Russello in primo grado

(4-02512)

D'ALIA. – *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri dell'interno e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*. – Premesso che:

in conseguenza al grave alluvione che in data 1° ottobre del 2009 ha colpito la provincia di Messina provocando ingenti danni e numeroso vittime, ai fini di predisporre soluzioni che permettessero il rientro nelle proprie abitazioni agli sfollati di Gianpilieri Superiore e delle altre frazioni interessate, tecnici incaricati dal Commissario delegato hanno provveduto a perimetrare le aree oggetto della catastrofe distinguendole cromaticamente a seconda del grado di pericolosità (zona rossa, viola, gialla e verde);

i tecnici hanno studiato i movimenti franosi generati dalle copiose piogge del 1° ottobre 2009 e sulla base dei risultati hanno individuato i percorsi che, in caso di ulteriori abbondanti precipitazioni, eventuali frane avrebbero potuto seguire. Le aree contraddistinte con il colore verde sono state ritenute sicure e le abitazioni su di esse insistenti idonee ai fini del rientro degli abitanti;

quanto rilevato tuttavia non corrisponde ad avviso dell'interrogante alla realtà. Infatti, proprio nelle zone delimitate come aree verdi e, in virtù di ciò, classificate come sicure si trovano strade distrutte dall'alluvione e

immobili che hanno riportato ingenti danni a seguito della calamità naturale. Abitazioni ritenute agibili e abitabili in quanto comprese nelle aree verdi insistono proprio nelle zone o in prossimità di quelle ove l'alluvione ha provocato maggiori danni e lutti (con riferimento a Gianpilieri Superiore in queste aree si sono contati 5 dei 18 morti);

infatti, l'alluvione del 1º ottobre 2009 ha tragicamente dimostrato che il rischio non sussiste solo nell'ambito degli impluvi naturali e relativamente alle sole abitazioni prossime agli stessi ma anche nelle zone ritenute sicure (quelle ad oggi identificate con il colore verde). Infatti a causa degli smottamenti, dei crolli degli edifici, la massa detritica, trovando ostacoli al suo naturale fluire, è deviata proprio in queste aree. In particolare, a titolo esemplificativo, si vuol ricordare come nel caso della frazione di Giampilieri Superiore, la massa fangosa, discendente naturalmente da via Puntale, nel proseguire il suo corso monte/valle, verso via Vallone, trovando diversi ostacoli, ha deviato forzatamente dirigendosi verso ovest, circuendo a ferro di cavallo via Lena, e ha provocato danni e morti lungo tutto il suo corso;

a seguito delle prese di posizione della cittadinanza, il sindaco di Messina, in qualità di soggetto attuatore, ha provveduto a ritirare le ordinanze di revoca dello sgombero emesse in seguito alla perimetrazione delle aree in base al livello di rischio. Egli ha disposto dei sopralluoghi ai fini di rilevare l'agibilità dei singoli immobili senza predisporre tuttavia controlli atti a verificare se la montagna costituisse ancora un pericolo incombente o meno sugli edifici;

ciò a quanto risulta all'interrogante ha provocato negli abitanti ulteriore disorientamento in quanto la decisione del sindaco di ritirare le ordinanze di revoca dello sgombero ha avvalorato le evidenti incongruenze della mappatura e la carente «scientificità» di questo primo, delicatissimo, ma allo stesso tempo elementare atto progettuale che tuttavia non è stato messo in discussione e di cui non è stata predisposta una revisione in base a criteri che rispecchiassero l'effettiva realtà dei fatti;

esiste una ferma volontà da parte della cittadinanza di rientrare nelle proprie abitazioni subordinata tuttavia al fatto che le venga garantito un adeguato livello di sicurezza. Ad avviso dell'interrogante, appare necessario evitare frettolose e approssimative valutazioni, analoghe a quelle che seguirono l'alluvione del 25 ottobre 2007, le cui conseguenze si sono manifestate in tutta la loro drammaticità nell'ultima calamità naturale. Risulta necessario quindi provvedere, in via propedeutica, alla messa in sicurezza del versante montuoso, ciò è possibile solo garantendo quelle condizioni logistiche ed ambientali necessarie per potere eseguire i lavori evitando ulteriori rischi. Si può infatti immaginare che gli stessi interventi potrebbero provocare imponenti movimenti di terra a ridosso del centro abitato e paradossalmente cagionare ulteriori danni a cose e persone ivi allocate;

inoltre è stato predisposto il rientro nelle abitazioni, non solo senza garantire un adeguato livello di sicurezza ma neppure prevedendo un preventivo piano di emergenza e di evacuazione sperimentato con la popola-

zione. La previsione di un rientro forzato nelle proprie case, quando ancora persiste una situazione di pericolo, amplifica le paure ed i disagi, anche di natura psicologica dei cittadini. Sono diverse le patologie riscontrate, soprattutto a carico di minori, affetti, secondo diagnosi formulate da medici specialisti, da «disagio all'adattamento, trauma da *stress*, stato ansioso e depressivo»;

per di più, la semplice notifica della revoca delle ordinanze di sgombero avrebbe fatto perdere ai destinatari della stessa il diritto di godere dei legittimi benefici previsti dalle ordinanze emesse della protezione civile a favore degli sfollati, costringendoli così forzatamente a rientrare nelle proprie abitazioni in una condizione di totale insicurezza;

i cittadini, costituitisi in comitato spontaneo, hanno già rappresentato la criticità della situazione al Prefetto di Messina in occasione di un incontro con lo stesso,

si chiede di sapere:

se il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri in indirizzo non ritengano opportuno verificare che sia garantita da parte degli organismi preposti la pubblica incolumità nelle zone del messinese colpite dall'alluvione del 1° ottobre 2009;

se, in particolare prima dell'assunzione di qualsiasi ulteriore atto, non ritengano opportuno che si debba procedere alla messa in sicurezza, in via propedeutica, della montagna e alla riclassificazione cromatica in base all'entità del rischio delle zone interessate dalla catastrofe sulla base di criteri che tengano conto di quanto effettivamente verificatosi;

se, in subordine, non ritengano che sia opportuno lasciare ai cittadini la facoltà di optare tra il rientro nelle proprie abitazioni e la possibilità di continuare ad usufruire dei legittimi benefici per il tempo necessario a garantire loro di rientrare nelle case in piena sicurezza anche prevedendo sistemazioni alternative, come predisposto in analoghe catastrofi, onde scongiurare il ripetersi di simili drammatiche tragedie frutto anche di decisioni troppo spesso avventate e poco ponderate.

(4-02513)

MERCATALI. – *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri dell'interno e della difesa*. – Premesso che:

il Ministero della difesa ha deciso la chiusura della caserma dei Carabinieri di Marina di Ravenna con il conseguente trasferimento di tutto il personale presso la caserma di Punta Marina Terme;

la scelta di chiudere tale caserma nella località turistica di uno dei più importanti lidi ravennati sarebbe a giudizio dell'interrogante assai sbagliata, soprattutto per un Governo che esalta il proprio impegno a favore della sicurezza;

tale scelta contrasterebbe con il buon senso in quanto, specialmente nei fine settimana, vi sono centinaia di locali che attirano migliaia di giovani e pertanto è necessario garantire un'effettiva disponibilità di personale delle Forze dell'ordine per l'attività di prevenzione e controllo del territorio in favore sia dei residenti che dei turisti;

a quanto risulta all'interrogante, esponenti politici della maggioranza di Governo, fra cui un parlamentare della Lega Nord Padania, in un'assemblea pubblica hanno dichiarato l'intenzione del Governo di costruire una nuova caserma a Marina di Ravenna,

si chiede di sapere se questa notizia corrisponda al vero e quali saranno le conseguenze per la caserma di Marina di Ravenna ed il distaccamento dei Carabinieri.

(4-02514)

SBARBATI. – *Al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca*. – (*Già* 3-01021)

(4-02515)

COSTA. – *Al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. – Premesso che:

con il via libera alla gara per l'appalto integrato relativo all'ammodernamento del collegamento viario Maglie-Santa Maria di Leuca, sia per quanto attiene il tratto relativo alla strada statale 275 sia per il tratto della strada statale 16, il territorio salentino potrà fruire finalmente di un importante asse viario, di rilevante valenza strategica, alla cui realizzazione attendevano da tempo tutte le comunità interessate, notevolmente penalizzate dalla sua attuale configurazione;

a giudizio dell'interrogante l'allargamento e il miglioramento della sicurezza di tale infrastruttura, che consentirà di collegare il basso Salento alla direttrice Bari-Brindisi-Lecce-Maglie, garantirà al territorio salentino un salto in avanti rispetto alla sua attuale dotazione e potrà innescare un immediato e tangibile volano di sviluppo locale;

tuttavia, la scelta di deliberare l'appalto unico per l'intero importo disponibile non risulta all'interrogante essere quella più adeguata alle aspettative di un sistema imprenditoriale, già mortificato da una crisi strisciante, i cui auspici per una possibile ripresa con la creazione di positivi effetti moltiplicatori erano legati alla possibile suddivisione dell'appalto in vari lotti, in modo da consentire la partecipazione di più imprese organizzate in vari raggruppamenti d'imprese;

ad opinione dell'interrogante l'attuale bando di gara, così come pubblicato, non consentirà certamente il diretto coinvolgimento del settore edile locale, caratterizzato da imprese con un dimensionamento e capacità finanziaria tali da non poter partecipare al bando di gara in oggetto e, pertanto, attribuendo, di fatto, un limitato ruolo nella fase di definizione dei subappalti, sulle cui procedure, di sovente, si ripercuote negativamente il meccanismo di ribasso;

in tal modo non si innescherà quel possibile processo virtuoso per la ripresa dell'economia territoriale, così comportando rilevanti difficoltà verso cui andrebbero incontro le imprese nella realizzazione dei lavori in subappalto, in relazione all'equilibrato rapporto tra finanziamento di risorse ed efficacia di risultato;

la possibile suddivisione in lotti funzionali e il successivo affidamento dell'appalto in oggetto a più raggruppamenti di imprese, auspicabile anche in relazione alla notevole complessità derivante dalla realizzazione dell'opera, non potrà che comportare un incremento di funzionalità considerato che l'esecuzione in più lotti potrà essere realizzata contestualmente e direttamente dai soggetti aggiudicatari, a beneficio di un efficace risultato e di un maggiore controllo a tutela della sicurezza dei lavoratori,

l'interrogante chiede di sapere se non si ritenga opportuno intervenire con urgenza affinché la procedura avviata per l'ammodernamento dell'asse viario Maglie-Santa Maria di Leuca sia riconsiderata, tenendo conto delle istanze provenienti dal territorio ed al tempo stesso conciliando la rivisitazione del bando con le norme poste a garanzia della concorrenza.

(4-02516)

LANNUTTI. – *Al Ministro dell'economia e delle finanze*. – Premesso che:

l'Agenzia delle entrate ha bandito nel 2008 un concorso per 825 funzionari per attività amministrativo tributaria *(Gazzetta Ufficiale* 4ª serie speciale concorsi n. 101 del 30 dicembre 2008);

il bando in questione si articolava su due prove scritte, il superamento delle quali dava diritto all'ammissione ad un periodo di tirocinio formativo della durata di sei mesi presso l'Agenzia delle entrate, e una prova orale (al termine dello svolgimento del tirocinio) con infine una assunzione a tempo indeterminato;

la particolarità di tale concorso consisteva nel raggiungimento, da parte dei candidati, di un voto almeno pari a 24/30 nelle due prove scritte per poter accedere al tirocinio formativo, ma sono pervenute all'interrogante numerose segnalazioni di concorrenti che lamentano la mancata collocazione in una posizione utile per l'ammissione al tirocinio, perché non rientranti nel limite massimo dei posti messi a concorso, e questo nonostante il superamento delle prove scritte con una votazione superiore a 24/30;

nello stesso tempo, a quanto risulta all'interrogante, l'Agenzia delle entrate intende rafforzare il proprio organico e procedere, nell'anno 2010, ad una selezione per l'inserimento di ulteriori 1.000 funzionari per il medesimo profilo professionale;

a giudizio dell'interrogante appare contraddittoria la decisione dell'Agenzia delle entrate di interrompere la procedura concorsuale per i tirocinanti per mancanza di posti e procedere poi all'indizione di un concorso, per il medesimo profilo professionale, a distanza di pochi mesi dalla pubblicazione della graduatoria relativa al concorso del 2008 senza tenere tra l'altro in dovuta considerazione il periodo di vigenza delle graduatorie dei concorsi pubblici per il reclutamento del personale amministrativo, previsto dall'art. 35, comma 5 *ter*, del decreto legislativo n. 165 del 2001;

considerato che:

la posizione assunta da parte dell'Agenzia delle entrate non sembra all'interrogante coerente con i principi tipici dell'agire della pubblica amministrazione, ossia economicità ed efficienza, poiché il bando di un nuovo concorso implica l'impegno di notevoli risorse per reclutare candidati che di fatto l'Agenzia ha attualmente a disposizione: basterebbe infatti attingere alla graduatoria di merito di cui sopra, con la duplice conseguenza di consentire agli idonei in questione di essere ammessi al tirocinio formativo, e di far risparmiare allo Stato soldi e tempo;

la legge finanziaria per il 2008, in relazione a precedenti concorsi banditi nel 2005 e nel 2007 per l'assunzione di candidati con contratto di formazione lavoro, ha vincolato l'Agenzia delle entrate ad attingere, prioritariamente, gli idonei dalla graduatoria già esistente prima di bandire nuovi concorsi, facendo assorbire la restante parte della graduatoria all'Agenzia delle dogane,

si chiede di sapere:

se il Governo sia a conoscenza dei fatti esposti in premessa;

quali iniziative urgenti si intendano assumere nelle opportune sedi, al fine di vincolare l'Agenzia delle entrate ad attingere prioritariamente alla graduatoria degli idonei al tirocinio relativa al concorso del 2008, consentendo a questi ultimi la possibilità di concludere l'*iter* concorsuale già brillantemente intrapreso senza vanificare i loro sforzi e le loro legittime aspettative.

(4-02517)

LANNUTTI. – *Al Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. – Premesso che:

si apprende da notizie di stampa che i vertici del sindacato Ugl, Unione generale del lavoro, gonfierebbero i dati sui propri iscritti, cosa che consentirebbe al sindacato di avere più posti nei comitati di vigilanza degli enti previdenziali;

quanto sopra sarebbe illustrato nei minimi particolari in un ricorso al Tar presentato dalla Confsal nel maggio 2009: gli avvocati del sindacato autonomo Confsal contesterebbero l'assegnazione all'Ugl, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di tre posti nei comitati di vigilanza dell'Inpdap contro solo uno della Confsal, nonostante quest'ultima abbia un seguito più ampio nel settore del pubblico impiego. L'errore deriverebbe dal fatto che i tecnici del Ministero si sono affidati alle cifre autodichiarate dai vertici Ugl;

le cifre suddette sarebbero più alte rispetto a quelle ufficiali dell'Aran, organismo che ha il compito di certificare la rappresentatività delle sigle presenti nella pubblica amministrazione: per quanto riguarda gli statali, l'Ugl avrebbe comunicato al Ministero 12.887 iscritti contro i 6000 che si ricavano dalle tabelle dell'Aran; per i dipendenti degli enti locali, gli iscritti sarebbero 54.309 contro i 16.400 risultanti all'Aran; per il settore della sanità, infine, la differenza maggiore, 42.124 contro 3.600;

i dati dell'Aran inoltre non riguardano solo l'Ugl ma anche la Cisal: queste due organizzazioni infatti sono le sole che non hanno dato l'autorizzazione alla pubblicazione dei dati sui propri iscritti;

nel 2006 un ricorso al Tar contestò la nomina di un rappresentante dell'Ugl nel consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps: invitata a fornire i dati aggiornati sulla propria rappresentatività, l'Ugl non rispose alla richiesta. E quindi, si legge nella sentenza di accoglimento del ricorso, l'impossibilità di valutarne la consistenza avrebbe dovuto portare alla sospensione di ogni giudizio circa l'ascrivibilità dell'Ugl alle associazioni sindacali maggiormente rappresentative;

la trasmissione «Report» ha documentato che i pensionati che pagano la quota associativa Ugl mediante trattenuta Inps sono 66.000 rispetto ai 558.000 dichiarati dal sindacato, mentre il numero dei dipendenti pubblici certificato dai Ministeri sarebbe di 44.000, contro i 171.000 dichiarati,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza dei fatti esposti in premessa;

quali iniziative urgenti di competenza si intendano assumere al fine di garantire una maggiore trasparenza sull'effettiva forza e rappresentatività delle singole sigle sindacali, nel pieno rispetto dell'art. 39 della Costituzione.

(4-02518)

BELISARIO. – *Al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. – Premesso che:

la città di Matera, patrimonio mondiale dell'Unesco, meta internazionale di turismo culturale, è l'unico capoluogo di provincia in cui Trenitalia è assente;

alla fine degli anni Trenta, la Società Mediterranea Calabro Lucane realizzò il completamento del collegamento a scartamento ridotto tra Matera, Ferrandina, Pisticci e Montalbano Jonico (Matera) collegando così la città alla linea principale delle Ferrovie dello Stato Spa, Battipaglia-Potenza-Metaponto che permetteva il collegamento sia con Napoli che con Taranto;

tuttavia, tra il 1972 ed il 1974 il mancato ammodernamento portò alla chiusura della linea suddetta per eccessivo degrado di impianti e rotabili. L'isolamento dalla rete ferroviaria nazionale, gravante sulle popolazioni interessate portò al progetto di ricostruzione a scartamento ordinario almeno della tratta tra Matera e Ferrandina per realizzare il congiungimento con la rete ferroviaria italiana;

i lavori di realizzazione della tratta ferroviaria Ferrandina-Matera – La Martella iniziarono nel 1986 ma a tutt'oggi dopo 23 anni, non sono ancora terminati;

la città di Matera resta ancora isolata dal resto della rete ferroviaria italiana, ed è raggiungibile ferroviariamente solo da Bari tramite il disagiato collegamento ferroviario delle Ferrovie Appulo Lucane. Il completa-

mento del collegamento con Ferrandina riaprirebbe l'antica opzione del collegamento con Napoli ancora più importante dopo l'apertura della dorsale ad alta velocità per Roma ed il Nord Italia;

dopo la realizzazione della stazione e dei binari, manca ancora il completamento della galleria nei pressi di Miglionico (Matera), l'armamento, l'impianto dei sistemi di comando e controllo della circolazione e l'elettrificazione della linea;

il completamento della linea costituisce un duplice obiettivo: da un lato, quello di fornire collegamenti ai cittadini, dall'altro quello di permettere persino un rilancio dell'economia della città di Matera e della provincia;

considerato che:

la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'articolo 45 del Capo V, garantisce la libertà di circolazione nel territorio degli Stati membri e la Costituzione italiana all'articolo 16 riconosce il diritto alla libertà di circolazione. È onere dello Stato garantire l'effettivo esplicarsi del diritto alla mobilità locale, strumento imprescindibile di coesione sociale e sviluppo economico del Paese;

un sistema di mobilità pubblica moderna ed efficiente potrebbe costituire lo strumento attraverso il quale sciogliere i nodi gordiani dello sviluppo sostenibile, delle strategie di crescita economica e del progresso sociale, garantendo migliori condizioni di tutela della salute dei cittadini nell'ottica e nel rispetto degli accordi del protocollo di Kyoto, dal momento che il trasporto su rotaia produce infatti il 92 per cento in meno di anidride carbonica rispetto alle automobili e l'88 per cento in meno rispetto al trasporto aereo;

un servizio di trasporto pubblico su rotaia efficace ed efficiente potrebbe costituire un volano insostituibile per promuovere modelli di sviluppo delle comunità locali decentrate. La mancanza di infrastrutture ferroviarie capaci di supportare le necessità dei pendolari rappresenta infatti anche un elemento di disgregazione che rischia di compromettere l'equilibrio, le opportunità di crescita e lo sviluppo socio-economico di moltissime realtà di piccole o medie dimensioni: centri che testimoniano e valorizzano la varietà di ricchezze culturali, ambientali e territoriali italiane;

il settore della mobilità ha, dunque, un ruolo strategico nella crescita sostenibile di un Paese sotto il profilo socio-economico ed ambientale. La questione della sicurezza legata alla mobilità dovrebbe essere quindi considerata come un'opportunità di crescita tecnologica, industriale ed economica, in Italia, invece, a giudizio dell'interrogante si riduce ad un problema di costi;

all'uopo, preme all'interrogante, inoltre, far rilevare che il 26 giugno 2008 la Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora per la non corretta trasposizione delle direttive 91/440/CEE sullo sviluppo delle ferrovie comunitarie e 2001/14/CE sulla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, sull'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e sulla certificazione di sicurezza. I rilievi formulati dalla Commissione riguardano, tra l'altro, i seguenti

aspetti: la non corretta trasposizione dell'articolo 4 della direttiva 2001/14/CE, conformemente al quale le funzioni indicate nell'allegato II alla direttiva 91/440/CEE devono essere svolte da enti o società che non prestano servizi di trasporto ferroviario. A tale proposito la Commissione ha rilevato che in Italia diverse funzioni essenziali sono affidate alla società di gestione dell'infrastruttura, che fa parte del gruppo Ferrovie dello Stato. La Commissione ha, inoltre, denunciato la non corretta trasposizione dell'articolo 30 della direttiva 2001/14/CE, in base al quale l'organismo di regolamentazione è indipendente dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti e da quelli preposti all'assegnazione, nonché dai richiedenti, giacché il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in veste di autorità di regolamentazione non è indipendente dalla società di gestione delle infrastrutture;

il documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2008-2011 (DPEF), Allegato infrastrutture, attribuisce al settore della mobilità un ruolo strategico nella messa a punto di un modello di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale, sociale e finanziario. Tuttavia, alla luce della legge finanziaria per il 2009 e dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il 2010 sembra che il Governo si sia mosso in senso contrario a quanto previsto nel DPEF 2008-2010;

per quanto concerne lo stanziamento destinato al trasporto ferroviario e soprattutto alla sicurezza ferroviaria si registra un decremento di 15 milioni di euro. L'assenza di stanziamenti adeguati per il settore ferroviario inficia l'effettiva credibilità del piano di rilancio delle ferrovie ed in particolare delle reti ad alta velocità capacità, annunciato a più riprese dal Governo;

il miglioramento ed il potenziamento della dotazione infrastrutturale, in termini di reti e nodi, di plurimodalità e di logistica, e soprattutto di grandi assi di collegamento, sono la pre-condizione essenziale per lo sviluppo economico dell'area,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo non voglia intraprendere con sollecitudine iniziative volte ad assicurare la ripresa dei lavori sulla tratta ferroviaria Matera-Ferrandina;

quali iniziative il Governo intenda assumere volte a garantire alla città di Matera un collegamento effettivo con le ferrovie dello Stato al fine di scongiurare il rischio della marginalità del territorio ed il disagio dei lavoratori a cui è precluso l'utilizzo del trasporto ferroviario nazionale nei propri territori.

(4-02519)

RUSCONI, CERUTI, GARAVAGLIA Mariapia. – *Ai Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del lavoro, della salute e delle politiche sociali*. – (*Già* 3-00972)

(4-02520)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

A norma dell'articolo 147 del Regolamento, la seguente interrogazione sarà svolta presso la Commissione permanente:

4ª Commissione permanente (Difesa):

3-01105, del senatore Amato, sulla destinazione d'uso abitativo di una caserma dismessa di Sesto Fiorentino.

€ 9,40