



ASSEMBLEA COSTITUENTE
DEL MOVIMENTO 5 STELLE

QUADERNI DEGLI ATTORI

Titolo

**La centralità strategica della questione giustizia nel programma e
nell'azione politica del M5S**

Soggetto che lo ha predisposto

Comitato giustizia e legalità

Data di invio

6 settembre 2024

DOCUMENTO DEL COMITATO GIUSTIZIA E LEGALITA'

PREMESSA

LA CENTRALITÀ STRATEGICA DELLA QUESTIONE GIUSTIZIA NEL PROGRAMMA E NELL'AZIONE POLITICA DEL MOVIMENTO CINQUE STELLE.

LA VERA POSTA IN GIOCO

Affrontare i temi della Giustizia solo sul piano di un asettico tecnicismo giuridico o su quello delle proposte per miglioramenti organizzativi, sarebbe politicamente ingenuo.

I deficit, le falle di sistema, le disuguaglianze che caratterizzano il sistema giustizia nel suo concreto funzionamento, non sono solo frutto di errate opzioni legislative nell'individuare ed apprestare gli strumenti più adeguati per assicurare un sistema giustizia equo ed efficiente.

In realtà esiste una connessione profonda e sistemica tra questione giustizia e questione della democrazia e dello Stato.

In sistemi sociali segnati da gravi disuguaglianze, nei quali il potere economico e quello politico si concentrano in ristrette *elites*, è illusorio ritenere che le disuguaglianze sociali non si ripercuotano e riflettano nei concreti esiti dell'amministrazione della giustizia.

Tanto più grande è la forbice delle disuguaglianze sociali, tanto maggiore è lo scarto tra legalità formale (*law in book*) che proclama il principio della uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge come pietra angolare dell'ordinamento giuridico, e legalità reale (*law in action*) che invece riflette la realtà dei rapporti sociali di forza che governano l'ordine reale.

Il diritto acquisisce infatti capacità di farsi "ordinamento" della realtà solo se e nella misura in cui ne rispecchia i reali rapporti di forza, altrimenti è condannato all'impotenza.

Non è dunque un caso che in paesi come, per esempio, il Messico nei quali massima è la disuguaglianza sociale (con un coefficiente di Gini pari 0,42) massimo sia il default del sistema giustizia (la percentuale di impunità è del 96%), seppure da un punto di vista formale l'ordinamento giuridico sia ineccepibile e gli apparati organizzativi siano adeguati.

E non è un caso che, viceversa, in paesi come quelli scandinavi, ove lo Stato sociale realizzato ha ridotto e compensato le disuguaglianze di reddito, il sistema giustizia riesca ad assolvere compiutamente le proprie finalità, con percentuali statistiche del crimine assolutamente fisiologiche e, quindi, pienamente governabili con gli strumenti ordinari della giurisdizione.

Sicché in Danimarca, Svezia, Finlandia il tasso di fiducia nel sistema giustizia si attesta intorno all'80%, a fronte del 44% dell'Italia (<https://www.istat.it/it/files/2022/05/Fiducia-cittadini-istituzioni2021.pdf>) del 14% della Bulgaria e del 4% in Messico.

Il nesso inscindibile tra questione criminale e questione democratica, ha assunto un rilievo particolarmente rilevante nell'attuale fase storica segnata da una crisi della democrazia in tutti i paesi occidentali.

A seguito della sinergia tra vari fattori macro sistemici di portata storica e di respiro internazionale (fine dell'equilibrio armato tra Unione Sovietica e Stati Uniti, esplosione di una globalizzazione economica priva di regole, transizione dall'economia industriale alla *new economy* dematerializzata, crescita abnorme di un capitalismo che opera come forza transazionale in grado di imporre la propria egemonia anche agli stati, etc) sono venuti progressivamente meno i peculiari equilibri tra forze sociali che dal secondo dopoguerra sino alla caduta del muro di Berlino, avevano determinato il

compromesso democratico tra capitale e lavoro posto a base della fondazione dello Stato sociale liberaldemocratico, come realizzato nelle costituzioni europee.

Da qui la fine della stagione del capitalismo democratico e dell' economia sociale di mercato, e il trionfo unilaterale di politiche economiche neoliberaliste, espressione di un capitalismo senza patria e senza regole che non è più disponibile al compromesso democratico e a farsi carico dei costi e degli oneri dello stato sociale.

L'attuazione di tali politiche - il cui obiettivo è la riduzione sistematica della spesa sociale, la privatizzazione dei servizi pubblici e l'asservimento dello Stato alle esigenze degli attori forti del mercato - ha determinato in quest'ultimo quarto di secolo una crescita tumultuosa della curva delle disuguaglianze in tutto l'Occidente.

Una curva che, dopo la chiusura della parentesi democratica, ha riassunto lo stesso andamento che aveva all'inizio del XX° secolo, prima dell'avvento delle Costituzioni democratiche. Oggi, così come avveniva all'inizio del Novecento, la forbice tra ricchi e poveri si è enormemente dilatata.

La ricchezza si concentra nel 10 % della popolazione, il ceto medio si proletarizza scendendo di anno in anno i gradini della scala sociale, e aumenta in modo preoccupante il tasso di povertà con milioni di persone che hanno serie difficoltà a mettere insieme il pranzo con la cena e non hanno denaro sufficiente per soddisfare bisogni primari come quello della sanità. La crescita delle disuguaglianze e la decrescita dei diritti hanno assunto ritmi particolarmente accentuati in Italia. Il nostro paese si colloca al 21 ventesimo posto per disuguaglianza dei redditi nella classifica dei 27 paesi europei con un coefficiente Gini pari a 0,329¹. Il 20% della popolazione più ricca detiene il 69,8% della ricchezza nazionale (<https://www.lenius.it/disuguaglianza-nel-mondo/>). Ai più poveri va solo lo 1,3%. Un recente rapporto OCSE ha posizionato l'Italia tra i Paesi membri con la maggior disuguaglianza dei redditi da lavoro.

La crescita tumultuosa delle disuguaglianze non ha ricadute solo nella società civile legale, ma anche nell'amplessima e trasversale società civile illegale.

Nelle fasce popolari del crimine l'ingravescente degrado economico e sociale alimentato dal progressivo deperimento dello Stato sociale e dalla crescita delle disuguaglianze, opera da propellente per il proliferare di una criminalità di sussistenza che, attraverso forme più o meno gravi di illegalità, cerca di sbarcare il lunario: dal furto di energia elettrica a quello dei cavi di rame, sino a salire ai furti negli appartamenti, alle rapine, al contrabbando di sigarette, al piccolo spaccio di droghe leggere e via elencando.

A Palermo nel corso di indagini antimafia, le micro telecamere predisposte per le intercettazioni ambientali hanno ripreso scene di file di persone che attendevano di parlare con il capo mafia del quartiere, implorando una raccomandazione per un qualsiasi lavoro per figli e parenti.

A Napoli interi nuclei familiari appartenenti ad una fascia sociale di circa 150.000 poveri, sopravvivono nelle periferie di Secondigliano e di Scampia grazie al loro inserimento nella filiera dell'economia criminale della camorra: alcuni si dedicano alla fabbricazione seriale di falsi di prodotti

¹ L'indice di Gini è attualmente utilizzato su scala globale per misurare la disuguaglianza nel mondo, quindi la disparità di distribuzione del patrimonio economico (o ricchezza) e del reddito fra gli individui di una popolazione. L'indice si muove fra 0 e 1, dove 0 indica la completa equi-distribuzione della ricchezza (tutti percepiscono lo stesso reddito), mentre 1 corrisponde alla massima concentrazione (un individuo controlla tutta la ricchezza nazionale). Indici di Gini vicini allo 0 corrispondono quindi a una situazione vicina a una equa distribuzione economica, mentre coefficienti vicini all'1 indicano una concentrazione verso pochi individui di ricchezza e reddito. A volte l'indice di Gini viene moltiplicato per cento, diventando così un valore tra 0 e 100, più facile da visualizzare graficamente e da comprendere nei suoi trend di crescita o decrescita.

griffati, altri nello smercio di sigarette di contrabbando o di droghe, altri in tante altre attività di supporto.

L'abbandono e il degrado delle periferie urbane alimenta un serbatoio inesauribile per il reclutamento della manovalanza mafiosa e per quella delle organizzazioni dedite al traffico di stupefacenti. La rottura di tutti gli ascensori sociali in grado di garantire in modo legale il proprio miglioramento di *status* grazie al lavoro e all'impegno, spinge inoltre migliaia di altre persone a superare ogni remora nel cercare nell' illegalità un' alternativa per una ascesa economica e sociale.

La crescita dell' illegalità nei piani bassi fa da *pendant* alla crescita nei piani medio alti, ove segmenti significativi delle classi dirigenti hanno:

a) contribuito ad aggravare il declino economico della nazione, predando in modo sistematico le risorse e il denaro pubblico destinato agli investimenti per il rilancio dell'economia e per servizi essenziali dello Stato sociale;

b) hanno asservito poteri pubblici a finalità di arricchimento personale o di ristretti gruppi di interesse, ponendo in essere sofisticate manovre che dirottano le risorse della nazione dal pubblico al privato;

c) hanno proseguito ad evadere il fisco non per necessità, ma per somme milionarie che provvedono poi ad esportare nei paradisi fiscali e ad investire nella speculazione finanziaria, facendo così mancare allo Stato sociale le risorse essenziali per l'assolvimento delle sue finalità di riequilibrio delle disuguaglianze e di sostegno economico delle fasce più povere della popolazione.

L' illegalità impunita dei piani alti contribuisce ad alimentare, come in un rapporto di causa effetto, quella dei piani bassi, dando vita ad una spirale perversa nelle cui volute si perdono giorno dopo giorno la credibilità della classe politica, la fiducia nelle istituzioni, il sentimento della coesione sociale, consegnando ciascuno ad una perdente solitudine e ad una rabbia impotente che rischia di scaricarsi su capri espiatori offerti come valvola di sfogo da abili manipolatori.

La questione giustizia in Italia dunque non può essere tematizzata riducendola solo ad un problema di efficienza e di resa produttiva degli apparati, ma è questione ad altissimo coefficiente di politicità, giacché il sistema di giustizia di un paese è il punto più visibile e concreto in cui si manifesta il tasso di democrazia reale di un paese, la credibilità delle istituzioni e la coesione sociale.

Uno dei più rilevanti riscontri di come le disuguaglianze economiche si traducano in disuguaglianza nei trattamenti sanzionatori penali è offerto dalla analisi della composizione sociale della popolazione carceraria in espiazione pena.

Nonostante dagli inizi del 900" ai nostri giorni siano cambiate più volte le forme dello Stato – con la transizione dalla Monarchia costituzionale al Fascismo e poi alla Repubblica, permane una costante: in carcere ad espriare effettivamente la pena oggi come ieri e l'altro ieri finiscono coloro che occupano gli ultimi piani della piramide sociale. Agli inizi del Novecento erano quelli che i criminologi del tempo definivano elementi pericolosi della classe "oziosa": ladri, assassini di strada o autori di omicidi passionali, ricettatori, truffatori, frodatori, esponenti dell'ala militare delle organizzazioni criminali di allora (Cfr. i dati statistici riportati nel libro di R. Canosa, Storia della criminalità in Italia 1845- 1945, Torino 1991).

Oggi, *mutatis mutandis*, è più o meno la stessa composizione della popolazione detenuta.

Nel 2013 è stato pubblicato un documentato studio del Dipartimento dell'Amministrazione della Giustizia del Ministero della Giustizia sulla composizione della popolazione detenuta in carcere in espiazione definitiva di pena.

Da quello studio risultava che 14.970 detenuti, pari al 50% del totale, erano stati condannati per violazione della legge sugli stupefacenti, 6069 erano stati condannati per omicidio, 5892 per rapina, 2250 per furto, 2221 per estorsione, 2052 per violenza sessuale, 1954 per ricettazione e così via per altri reati di strada. Le voci "Reati contro la pubblica amministrazione" (che comprende i reati di corruzione in senso lato) e "Reati economici" (cioè bancarotte, reati fiscali), non risultavano quotate per l'irrelevanza statistica delle persone detenute per tali tipologie di reato.

A questo riguardo è meritevole di considerazione il paragone con altri paesi europei. Secondo uno studio del 2013 dell'Institut de criminologie et de droit pénal dell'Università di Losanna, il rapporto del numero di detenuti per reati fiscali tra Italia e Germania è di uno a 55. Nel 2011, gli evasori nelle carceri italiane condannati con sentenza definitiva erano appena 156, **ovvero lo 0,4% della popolazione carceraria contro una media del 4,1% dell'Unione Europea.**

Una cifra quella italiana prossima a quella della Finlandia paese ad altissima fedeltà fiscale e di soli 5 milioni di abitanti a fronte dei 57 milioni dell'Italia.

Oggi come ieri, dunque gli esponenti della classe dirigente e di quella abbiente, detenuti in espiazione definitiva di pena sono eccezioni. Tenuto conto che il carcere rappresenta una tra le più rilevanti cartine di tornasole degli esiti concreti della giurisdizione penale, i dati statistici avvalorano l'esistenza di un duplice volto della Giustizia in Italia: debole e inefficiente con i potenti, forte ed efficiente con gli impotenti.

I meccanismi mediante i quali nel tempo si è realizzato questo doppio regime sono complessi e richiederebbero una lunga esposizione. In estrema sintesi nell'Italia prerepubblicana l'impunità della criminalità del potere e delle classi abbienti era garantita dalla subordinazione istituzionale del pubblico ministero al potere politico, prevista espressamente dall'ordinamento giudiziario, all'interno di uno Stato classista ove il potere politico ed economico si concentrava nelle mani di poco meno del 10% della popolazione.

La magistratura era in sostanza una proiezione del blocco sociale dominante che garantiva l'impunità agli appartenenti alle classi abbienti, riservando il carcere alle classi popolari.

Nell'Italia Repubblicana ove la Costituzione ha garantito l'indipendenza della magistratura dal potere politico e ha consentito la crescita democratica del paese, l'impunità dei colletti bianchi si è di fatto realizzata attraverso meccanismi che per ragioni di sintesi non possono essere analizzati.

Si può solo accennare come, ad esempio, nel corso della c.d. prima Repubblica siano state pressoché sistematicamente negate da parte delle maggioranze parlamentari le autorizzazioni a procedere nei confronti dei parlamentari e come siano state emanate ben 31 amnistie e indulti che dietro l'alibi di sfollare le carceri realizzavano il risultato di un continuo lavacro dei reati dei colletti bianchi ai quali per questa via veniva garantita l'impunità ed evitato il carcere.

Dopo la parentesi di Tangentopoli e Mafiopoli e dopo le riforme costituzionali che nel 1993 hanno eliminato la necessità dell'autorizzazione del Parlamento per svolgere le indagini nei confronti dei parlamentari ed hanno elevato a due terzi il *quorum* delle maggioranze parlamentari per l'emanazione di provvedimenti di amnistia e indulto, il risultato dell'impunità dei colletti bianchi è stato realizzato soprattutto durante i governi Berlusconi con una successione di leggi *ad personam e ad castam* che hanno ridotto ai minimi termini il coefficiente di rischio di incriminazione e il costo penale in caso di condanna per i reati dei colletti bianchi (depenalizzazioni, riduzione delle pene, abbreviazione dei termini di prescrizione e contemporaneo allungamento dei tempi di durata dei processi).

Nello stesso periodo venivano promosse riforme dell'ordinamento della magistratura al dichiarato scopo di "ricostituire all'ordine" una magistratura che con le inchieste di Tangentopoli e di Mafiopoli degli inizi degli anni Novanta, non appariva più condizionabile dal potere politico. A tal fine con la

riforma Mastella del 2006-2007 (d.lgs. n.106/2006) veniva realizzata una forte gerarchizzazione nelle Procure della Repubblica, concentrando nei capi degli uffici i poteri di esercizio dell'azione penale e di organizzazione dell'ufficio, sottraendo nel contempo tale potere organizzatorio al controllo della Consiglio Superiore della Magistratura.

LA SVOLTA DEI GOVERNI CONTE 1 e 2

Durante i governi Conte 1 e 2, il Movimento Cinque Stelle in coerenza con l'impegno della tutela della legalità che sin dalle origini ha costituito uno dei suoi più salienti tratti identitari e valoriali, ha promosso una serie di rilevanti riforme legislative dirette ad eliminare le sacche di impunità che si erano venute a creare per i reati tipici dei colletti bianchi, e a riequilibrare così la risposta penale dando concretata attuazione al principio costituzionale della uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

In questa direzione si ricordano tra le tante la legge 9 gennaio 2019, n. 3 (conosciuta anche come legge anticorruzione) in tema di contrasto alla corruzione, emanata durante il governo Conte I, su iniziativa dell'allora ministro della giustizia Alfonso Bonafede.

La legge, arricchita in seguito con ulteriori interventi legislativi, prevedeva l'innalzamento delle pene per i reati di corruzione, il Daspo per i corrotti, ovvero l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione italiana e l'interdizione dai pubblici uffici, ampliava l'elenco dei reati contro la pubblica amministrazione cui consegue la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Introduceva modifiche anche all'ordinamento penitenziario italiano stabilendo che i condannati per alcuni reati più gravi contro la pubblica amministrazione potevano accedere ai benefici carcerari e alle misure alternative alla detenzione solo in caso di collaborazione con la giustizia.

Venivano ampliati gli strumenti investigativi, prevedendo la disciplina delle operazioni di polizia sotto copertura per il contrasto di alcuni reati contro la P.a. e introducendo la figura dell'"agente sotto copertura". Veniva ampliata, inoltre, la sfera d'utilizzo nei procedimenti per reati contro la P.a. delle intercettazioni, anche mediante dispositivi elettronici portatili (come ad esempio software di tipo *trojan*).

Si trattava in sostanza di un vero e proprio cambio di passo rispetto al passato che mentre suscitava il plauso della Commissione europea nella relazione sullo stato di diritto adottata nel 2020, determinava non a caso fortissime reazioni avverse da parte delle forze politiche e dei settori dell'establishment che sino ad allora avevano perpetuato un sistema giustizia disuguale nei termini accennati.

IL TEMPO DELLA RESTAUZIONE. I NODI ATTUALI DEL CONFLITTO POLITICO SUL TERRENO DELLA QUESTIONE GIUSTIZIA E LE SFIDE DEL FUTURO

Questa premessa è apparsa necessaria per mettere a fuoco la peculiare complessità politica della questione giustizia in Italia, e per assumere piena consapevolezza della restaurazione reazionaria realizzata dalla attuale maggioranza governativa di centrodestra che, sin dall'inizio della legislatura, ha profuso il proprio impegno per smantellare progressivamente le riforme legislative attuate dai governi Conte 1 e 2 e per riportare indietro l'orologio della storia, ripristinando ed accentuando il carattere classista e discriminatorio del sistema giustizia.

Si tratta di un progetto di restaurazione di ampio respiro condotte a tappe, muovendosi su un duplice livello con una sequenza ininterrotta di leggi ordinarie e con progetti di riforma costituzionale.

Un progetto che richiede da parte del Movimento una risposta all'altezza della sfida e una mobilitazione democratica di lungo periodo.

L'impronta regressiva di questa maggioranza è stata subito chiara con il Decreto legge 162/2022 (c.d. decreto c.d. anti-Rave), il primo decreto approvato dal nuovo governo, che nella sua originaria versione introduceva una norma penale che ufficialmente serviva semplicemente a criminalizzare i raduni musicali non autorizzati, ma che era strutturata in un modo tale da potersi trasformare in un vero e proprio manganello giudiziario liberticida da essere usato per sanzionare penalmente tutte le manifestazioni di dissenso sociale e politico non autorizzate, prevedendo la messa in campo di un impressionante arsenale repressivo: uso di intercettazioni anche mediante il trojan, l'arresto non solo degli organizzatori ma anche quello di massa di centinaia di semplici partecipanti, l'applicazione di misure antimafia.

La polizia diventa l'asse fondamentale della «governance» quando il consenso non può più essere assicurato da salari, redditi e consumi, continuamente bloccati e tagliati a causa di politiche economiche antipopolari che sviscerano e precarizzano il lavoro, dal programmato smantellamento dello stato sociale a favore di privatizzazioni

Il secondo momento rivelatore dell'animus classista accennato, è stato in occasione della conversione in legge del decreto citato (L. 199/2022) che ha riformato la normativa che riguarda il c.d. ergastolo ostativo. La Corte Costituzionale aveva imposto la riforma solo limitatamente ai condannati all'ergastolo per i reati di mafia e non aveva invece toccato la parte della legge introdotta con la riforma promossa dal Ministro Bonafede che per i condannati per gravi reati contro la pubblica amministrazione escludeva la possibilità di richiedere i benefici penitenziari a meno che non collaborassero con la giustizia, rivelando nomi di complici ed i patrimoni illecitamente accumulati ed occultati.

Ebbene con un colpo di mano la maggioranza ha abolito questa norma autorizzando i condannati per gravi reati contro la pubblica amministrazione ad ottenere la concessione dei benefici penitenziari, e quindi l'uscita dal carcere, anche senza collaborare con la giustizia. La norma è stata abolita anche per i condannati per il reato di associazione a delinquere finalizzate alla corruzione, cioè i c.d. comitati di affari, le c.d. cricche, vere e proprie razziatrici di denaro pubblico. Invece la legge è stata lasciata in vigore per le associazioni a delinquere di piccoli contrabbandieri dediti al traffico di tabacchi. Un esempio emblematico di doppio binario classista del diritto penale.

Dopo questo *imprinting* iniziale, tutto il seguito della legislatura è stato contrassegnato dalla costruzione progressiva di un diritto penale della disuguaglianza, caratterizzato **da un doppio binario**: uno privilegiato per i reati di casta e dei ceti superiori finalizzato a eliminare o ridurre i controlli e le sanzioni penali, ed uno riservato invece alla gente comune caratterizzato da norme iper repressive, con l'introduzione di nuovi reati, l'aumento delle pene per quelli già esistenti e l'utilizzo di mezzi di indagine invasivi come le intercettazioni.

Quanto al primo binario è stato abolito il reato di abuso di ufficio, rendendo lecito l'abuso di potere finalizzato all'esercizio clientelare del potere pubblico e al nepotismo, mediante favoritismi della più diversa tipologia a portatori di voti, a faccendieri, a parenti e sodali (manipolazione di concorsi pubblici, assunzioni pilotate, affidamenti di favore di appalti commesse pubbliche etc).

E' stato legalizzato l'interesse privato in atti di ufficio abrogando il reato di abuso di ufficio anche nei casi in cui viene violato l'obbligo di astenersi imposto dalla legge di partecipare all'emanazione di atti pubblici per evitare l'indebita commistione di interessi privati e pubblici.

Sono stati ridimensionati nelle sfere di applicazione e nelle pene, altri reati tipici dei colletti bianchi come il traffico di influenze illecite, tipico di faccendieri e lobbisti, e il peculato per distrazione legalizzando condotte di utilizzazione per fini privati di beni e risorse pubbliche come, ad esempio,

l'utilizzazione di maestranze comunali per il restauro di ville private di pubblici amministratori o l'uso di macchine di ufficio per fini personali.

Tutto ciò è stato realizzato in contrasto con la Direttiva sulla lotta alla corruzione proposta nel maggio 2023 dalla Commissione europea per la armonizzare la legislazione anticorruzione dei 27 paesi membri. che, all'articolo 11, **impegnava gli Stati membri a prevedere come reato l'abuso d'ufficio** (*abuse of functions*), così definito: “*the performance of or failure to perform an act, in violation of laws, by a public official in the exercise of his functions for the purpose of obtaining an undue advantage for that official or for a third party*”. La proposta di direttiva riproduceva una previsione della Convenzione ONU contro la corruzione (art. 19), ratificata dall'Italia e da altre 188 nazioni².

Un contrasto che esporrà l'Italia al rischio di una procedura di infrazione europea.

Contemporaneamente sono state approvate una sequenza di leggi che in vari modi limitano gravemente i poteri della magistratura di utilizzare le intercettazioni per i reati di corruzione e dei colletti bianchi, ciò nel presupposto più volte dichiarato da autorevoli membri della maggioranza che tali tipologie di reato **non possono considerarsi gravi forme di criminalità tali da giustificare la messa in campo di un mezzo di indagine come le intercettazioni che violano per privacy**.

Al fine di valutare il carattere classista di questa qualificazione della corruzione come forma **non grave di criminalità**, basti ricordare come invece la Commissione Europea nella direttiva citata abbia qualificato la corruzione:

“La corruzione è un fenomeno che reca gravi danni alla società, alle nostre democrazie, all'economia e ai singoli cittadini. Indebolisce le istituzioni da cui dipendiamo, ne compromette la credibilità e la capacità di realizzare politiche pubbliche e di offrire servizi pubblici di qualità. Agisce inoltre da catalizzatore per la criminalità organizzata e le ingerenze straniere ostili. Il successo della prevenzione e della lotta contro la corruzione è essenziale sia per salvaguardare i valori dell'Unione europea e l'efficacia delle politiche dell'UE, sia per conservare lo Stato di diritto e la fiducia nei governanti e nelle istituzioni pubbliche.

La corruzione ostacola la crescita economica sostenibile, sottrae risorse agli impieghi produttivi, indebolisce l'efficienza della spesa pubblica e aggrava le sperequazioni sociali. Intralcia l'efficace e regolare funzionamento del mercato unico, provoca incertezza nelle attività economiche e scoraggia gli investimenti. Per la sua stessa natura la corruzione è un fenomeno difficile da quantificare, ma finanche stime prudenziali indicano che il suo costo per l'economia dell'Unione è pari ad almeno 120 miliardi di EUR all'anno. Gli effetti negativi della corruzione, che si fanno sentire in tutto il mondo, compromettono gli sforzi volti a creare buongoverno e prosperità e a conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite”.

² Si legge nel testo della direttiva citata:

“L' UE è parte della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), il più completo strumento internazionale anticorruzione che combina strumenti di prevenzione e di contrasto. La convenzione impone alle parti di adottare le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale alla corruzione, all'appropriazione indebita e al riciclaggio di denaro e di esaminare l'adozione di misure legislative o altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale ad altri atti (**quali l'abuso di ufficio, il traffico d'influenze e l'arricchimento senza causa**). In linea con gli impegni contenuti nella dichiarazione politica adottata in occasione della sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2021, l'Unione europea dovrebbe, per quanto possibile, andare oltre i requisiti minimi dell'UNCAC e stabilire misure supplementari per prevenire e combattere la corruzione. La presente direttiva si basa sulle osservazioni e sulle migliori pratiche derivanti dal meccanismo di revisione dell'attuazione dell'UNCAC.

Da ultimo è stato approvato alla Commissione giustizia del Senato e sarà portato in votazione in aula un disegno di legge che nella sostanza riduce a 45 giorni i tempi per l'intercettazione, ad eccezione dei reati di mafia e terrorismo, che appare destinato a castrare le indagini sui reati più complessi quali appunto quelli di corruzione ed economici, nei quali le condotte illegali sono sofisticate, diluite nel tempo, dissimulate sotto linguaggi criptici ed apparenze legali e, quindi, richiedono tempi lunghi per la esatta loro comprensione, essendo puramente fortuita la captazione di conversazioni inequivocabilmente incriminanti nel breve arco di 45 giorni.

Di pari passo procedono le manovre per impedire e limitare l'utilizzazione dei c.d. trojan per i reati di corruzione, eliminando così una ulteriore parte della legislazione introdotta durante il governo Conte I.

La stessa maggioranza che sta organicamente creando uno statuto impunitario per i crimini di casta e dei ceti superiori, celando i suoi veri scopi dietro la maschera di un garantismo di palazzo, si trasforma in ferocemente repressiva e giustizialista quando si tratta di legiferare su reati che riguardano la gente comune o di criminalizzare forme di espressione di dissenso politico e sociale.

Nel corso della legislatura sono stati introdotti al tal fine numerose nuove tipologie di reato e sono state aggravate le pene di reati già esistenti.

Si fornisce qui di seguito un breve campionario esemplificativo dei nuovi reati e degli aumenti delle pene:

c.d. reato di rave (633-bis c.p. invasione di terreni o edifici con pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica) punibile con pene fino a sei anni di reclusione e per il cui accertamento è stato autorizzato l'utilizzo delle intercettazioni (intercettazioni invece non utilizzabili per i reati di peculato per distrazione punito sino al massimo di tre anni e per il reato di traffico di influenze illecite punito sino ad un massimo di quattro anni e sei mesi); il reato che punisce chi abbatte, cattura o detiene orsi bruni marsicani; il reato di inosservanza dell'obbligo dell'istruzione dei minori; il reato di lesioni al personale esercente una professione sanitaria o sociosanitaria (art. 583 quater); l'aggravamento delle pene per il reato di deturpamento e imbrattamento delle cose altrui (art. 639 c.p.); l'innalzamento da 4 a 5 anni della pena massima per i reati di «lieve entità» legati alla droga; il reato di omicidio nautico con pene detentive da 2 a 7 anni, che aumentano a 8-12 anni in caso di guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di droghe, ed altri ancora.

Con l'ultimo pacchetto sicurezza in esame alla Camera è stato proposto dal Governo di introdurre il reato di induzione all'accattonaggio punibile con la reclusione sino a sei anni per il quale sono autorizzabili le intercettazioni, il reato di occupazione abusiva di immobile destinato a domicilio altrui punibile sino a sette anni di reclusione, il reato di ostruzione con il corpo da parte di più persone riunite della libera circolazione su strada (cioè la protesta pacifica e passiva attuata distendendosi o sedendosi per terra), il reato di deturpamento e imbrattamento beni mobili o immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, con la finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene, l'aggravamento delle pene per il reato di resistenza o minaccia a pubblico ufficiale (articoli 336 e 337 del codice penale), l'innalzamento della pena sino a cinque anni per le lesioni lievi o lievissime in danno di operatori della sicurezza nell'adempimento delle funzioni.

Guanti di velluto per i frequentatori dei piani alti della piramide sociale e pugno di ferro, furore giustizialista per quelli che si collocano nei piani inferiori.

L'ARMAGGEDON DELLA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE PER SOTTOPORRE IL PUBBLICO MINISTERO AL CONTROLLO DELLA POLITICA

La seconda leva messa in campo per attuare un progetto restauratore di segno regressivo è quella delle riforme costituzionali dirette a sottoporre il pubblico ministero al controllo del potere politico mediante la separazione delle carriere dei pubblici ministeri e dei giudici, riportando così l'orologio della storia all'epoca precostituzionale.

Si tratta di un regolamento definitivo di conti con la magistratura che nonostante le riforme attuate per condizionarne i poteri, ha proseguito ad esercitare il controllo di legalità a 360 gradi, dimostrando di essere una variabile indipendente dagli equilibri e dai contingenti rapporti di forza politici.

Una indipendenza fortemente voluta dalla Costituzione del 1948 dopo che l'esperienza del ventennio fascista e prima ancora del periodo monarchico, aveva dimostrato come la subordinazione del pubblico ministero al potere politico prevista dall'ordinamento giudiziario precostituzionale, era stato lo strumento principe grazie al quale era stata garantita la sistematica impunità dei potenti, delle violenze dello squadristo fascista, ed era stata attuata la persecuzione giudiziaria di avversari politici e la criminalizzazione del dissenso politico e sociale.

Per segnare una netta cesura rispetto al passato, la Costituzione ha esteso al pubblico ministero (c.d. magistratura requirente) le stesse garanzie di indipendenza della magistratura giudicante. Ha escluso la discrezionalità dell'esercizio dell'azione penale, cioè la possibilità di non dare corso al processo per ragioni di opportunità, imponendo l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, cioè l'obbligo di definire ogni notizia di reato con richiesta di archiviazione o di rinvio a giudizio da sottoporre alla decisione del giudice. L'obbligatorietà dell'azione penale - come ha evidenziato la Corte Costituzionale - garantisce al contempo l'uguale trattamento dei cittadini dinanzi alla legge ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, e giustifica l'indipendenza del Pubblico ministero. Per garantire l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario la Costituzione ha inoltre statuito che le decisioni sulla carriera dei magistrati spettano al Consiglio Superiore della Magistratura presieduto dal Presidente della Repubblica e composto per due terzi da magistrati eletti da tutti i magistrati e per un terzo da membri scelti dal Parlamento.

Ebbene il centrodestra ha presentato un disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa abbinato a progetti di riforma di iniziativa parlamentare (disegno di legge costituzionale A.C. 1917 di iniziativa governativa, disegni di legge parlamentari AA. C. 23-434-806-824) con i quali si propone di modificare la Costituzione per ripristinare la separazione delle carriere dei pubblici ministeri e quelle dei giudici, all'evidente scopo di reintrodurre per tale via il controllo della politica sul pubblico ministero. Infatti in tutti i paesi europei nei quali le carriere dei giudici e quelle dei pubblici ministero sono separate, questi ultimi sono sottoposti in via diretta o indiretta al controllo del potere politico (ad eccezione del Portogallo).

La proposta di separare le carriere si basa sul falso argomento che appartenendo alla stessa carriera, i giudici sarebbero appiattiti sui pubblici ministeri. La realtà dei fatti che smentisce l'assunto, perché nel 48% dei giudizi penali di primo grado l'esito è di assoluzione, il 45% di condanna, il resto ha esito misto. Non solo, ma se dovessimo ritenere che l'appartenenza alla medesima carriera condiziona la decisione dei giudici, allora dovremmo separare le carriere dei giudici di appello da quelle dei giudici di primo grado, perché i giudici di appello giudicano le sentenze di quelli di primo grado, e la stessa cosa dovremmo fare per quelli della Cassazione che giudicano le sentenze dei gradi inferiori.

L'analisi dei dati forniti dal Consiglio superiore della magistratura fa capire ulteriormente con estrema chiarezza la strumentalità della proposta di separazione delle carriere.

Già attualmente le carriere sono di fatto separate perché la legge limita ad una sola volta il mutamento di funzioni da requirente e giudicante e viceversa, sottoponendo per di più tale passaggio a rigorose condizioni, come il trasferimento in un ufficio di un'altra regione. Per questo motivo i mutamenti di funzione sono pochissimi.

I magistrati in servizio in Italia sono circa 9000. Dal dalla riforma Castelli-Mastella del 2006 sino al 2022, in media sono passati dalla funzione di giudice a quella di pm meno di venti magistrati all'anno (per un totale di 312 in 16 anni, di cui 61 verso la procura generale presso la Cassazione, ufficio nel quale non si fanno indagini); dalla funzione di pm a quella di giudice in media 28,5 magistrati (per un totale di 456, di cui 25 verso la Corte di cassazione). In sostanza, il numero di passaggi dalla funzione giudicante alla funzione requirente ha coinvolto solo lo 2 magistrati su mille, quello inverso solo 3 su mille. Nel 2021 i trasferimenti di funzione sono stati solo 21. Con tutti i gravissimi problemi che abbiamo nella giustizia invece di occuparci di riforme che garantiscano ai cittadini una definizione celere dei processi, stiamo a discutere di poche decine di magistrati su novemila?

La scarsissima partecipazione popolare al referendum del 12 giugno 2022 che aveva tra i quesiti anche quello della separazione delle carriere, dimostra come questo tema non sia affatto percepito come problematico dalla società civile ed interessi in realtà solo determinate componenti del mondo politico e dell'establishment per motivi che non sono attinenti alla corretta e efficiente amministrazione della giustizia.

Infine, per concludere su tale importante questione, va aggiunto che la comune cultura della giurisdizione, che attualmente impone una comune formazione – iniziale e permanente – del Giudice e del Pubblico Ministero, costituisce un argine potente contro ogni rischio di pericolose derive del Pubblico Ministero verso culture accusatorie di tipo poliziesco. Cambiare sarebbe in controtendenza con una lunga tradizione italiana, che è un importante modello di riferimento in ambito europeo.

Oggi in Italia il pubblico ministero è un organo che condivide la stessa cultura del giudice ed ha quindi l'obbligo di accertare la verità e di ricercare le prove anche a favore dell'indagato, chiedendo la sua assoluzione.

Un pubblico ministero che ha questa formazione culturale è la prima e migliore linea di garanzia per il cittadino, perché non essendo appiattito sulla polizia e su una dimensione esclusivamente accusatoria, agisce con la cultura del giudice chiedendo egli stesso l'archiviazione in caso di mancanza di prove e di accertata non colpevolezza.

Già nel 2000 con la risoluzione n. 19, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, organo di indirizzo politico, raccomandò a 47 paesi membri di facilitare il passaggio dei magistrati tra le funzioni requirenti e giudicanti, e viceversa, perché questo serve a migliorare la qualità della cultura della giurisdizione.

La terzietà del giudice, fondamentale come condizione per la sua imparzialità, va attuata e rafforzata all'interno del processo, con una piena applicazione dei principi fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e non certo con soluzioni che ci allontanano non solo dalla nostra tradizione giuridica, ma anche dalle linee di tendenza più significative presenti nel panorama europeo e internazionale.

La realtà degli scopi perseguiti dalla maggioranza appare ancor più evidente ove si consideri che tutti i disegni di legge di riforma costituzionale di iniziativa parlamentare citati propongono l'aumento della quota dei componenti del Consiglio superiore della Magistratura di nomina politica da un terzo alla metà. In tal modo la politica acquisirebbe uno straordinario potere di condizionamento sulla nomina dei capi degli uffici e sulle decisioni concernenti la progressione in carriera dei magistrati.

Lo scopo di sottoporre a controllo politico la magistratura viene perseguito anche mediante un'altra insidiosa via, cioè la surrettizia abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale con l'introduzione di criteri di priorità dettati dalle maggioranze politiche nella trattazione dei procedimenti penali.

Al riguardo va chiarito che la c.d. riforma Cartabia (legge 27 settembre 2021, n. 134) ha attribuito alle maggioranze parlamentari il potere di indicare criteri di priorità al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre. Si tratta di una pericolosa deroga al principio della separazione dei poteri dello Stato e di un grave depotenziamento del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, in quanto i criteri di priorità non sono soltanto parametri organizzativi. Poiché le risorse destinate all'amministrazione della giustizia e agli uffici di Procura (organici di magistrati e personale amministrativo, dotazioni informatiche) non consentono la trattazione di tutti i procedimenti, i criteri di priorità dettati dalla politica equivalgono a criteri di postergazione e di destinazione alla prescrizione di tutti i reati non rientranti nella fascia dei reati prioritari, tra i quali possono essere inseriti quelli dei reati dei colletti bianchi, qualificati più volte dall'attuale maggioranza non rientranti tra i casi di grave criminalità.

In sostanza invece di dotare gli uffici delle risorse necessarie per definire tutti i procedimenti, invece di deflazionare il numero dei reati procedendo ad una vasta depenalizzazione dei reati minori e bagatellari, invece di potenziare la definizione dei procedimenti con riti abbreviati, si segue la via della amnistia strisciante e permanente di tutti i reati esclusi dai criteri di priorità con denegazione della risposta della giustizia per i cittadini vittime dei reati e per i reati contro beni collettivi.

La maggioranza di centrodestra ha colto al volo l'opportunità offerta dalla riforma Cartabia di riservare alla politica la scelta dei procedimenti da trattare, presentando in sede di commissione giustizia al Senato un progetto di legge (D.L. 933 del 10.11.2023) che attribuisce alla maggioranza parlamentare il potere di circoscrivere in modo più specifico i criteri di priorità imposti alle Procure della Repubblica nella trattazione dei reati.

E' inoltre evidente che l'introduzione di forme di discrezionalità dell'esercizio dell'azione penale dissimulate dietro il paravento dei criteri di priorità, prelude alla necessità di un controllo politico sul rispetto dei criteri di priorità. Sicché in concreto un procuratore che in difformità ai criteri di priorità dia precedenza alla trattazione a reati contro la pubblica amministrazione o ai reati tributari invece che a reati di furto o contro il patrimonio, sarà suscettibile di procedimento disciplinare o di penalizzazione di carriera

E' interessante notare che nelle proposte di riforma costituzionale di iniziativa parlamentare C. 23, C.434 e C.824, viene prevista l'espressa modifica dell'art. 112 della Costituzione, stabilendo che l'obbligatorietà non è più assoluta ed imposta dalla Costituzione, ma è relativa in quanto opera solo nei casi e secondo i modi previsti dal legislatore ordinario, cioè dalle mutevoli maggioranze politiche di turno.

PRIMA PARTE DELLE

PROPOSTE DEL COMITATO LEGALITA' E GIUSTIZIA

Quanto sin qui esposto evidenzia come il settore giustizia sia lo specchio e il laboratorio nel quale si declina un progetto riformatore di stampo regressivo di ampio respiro destinato a investire nel tempo – se sarà realizzato - l'intero ordinamento e l'assetto sociale.

Riservando alla seconda parte dell'esposizione l'articolazione di proposte in settori più specifici, il Comitato ritiene prioritario ed inderogabile una mobilitazione democratica del Movimento 5 Stelle per contrastare l'attuazione di tale progetto.

Una mobilitazione che deve tradursi concretamente anche nelle scelte da parte dei vertici del Movimento delle future alleanze politiche per le prossime elezioni nazionali.

Riteniamo che il patto di alleanza debba prevedere inderogabilmente l'impegno in caso di vittoria elettorale, ad abrogare entro congruo termine dopo l'inizio della legislatura:

- le riforme che hanno abrogato o ridimensionato i reati contro la P.A.;
- le riforme che hanno limitato i poteri di intercettazione e di indagine della magistratura;
- le riforme che hanno impedito alla stampa di pubblicare i contenuti delle ordinanze di custodia cautelare e alla cittadinanza di esercitare il diritto costituzionalmente garantito di esercitare il controllo sui modi con i quali vengono esercitati i pubblici poteri.

PARTE SECONDA

CONTRASTO ALLE MAFIE

L'unica formazione politica che ha inserito nel programma e ha posto al centro del proprio impegno la lotta alle mafie è stata il Movimento 5 Stelle. I più grandi interpreti della lotta alla mafia nella storia repubblicana del Paese, oggi riconosciuti come esempio di eroismo, Rocco Chinnici, Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, tutti e tre vittime, con modalità terroristica, di quella criminalità mafiosa che, per primi, seppero combattere con strategie e strumenti innovativi, intuirono che le mafie si evolvono e si adattano al contesto socio-economico e politico di riferimento, infiltrandosi nel mondo degli affari e stringendo relazioni di potere.

Le mafie, oggi, sono sempre più mafie degli affari; ricorrono più raramente a metodi violenti, assumendo una diversa fisionomia che ne minimizza i caratteri; stringono relazioni di potere, esercitano l'impresa interferendo sul mercato e condizionandone lo sviluppo; realizzano un sistema complesso in cui la struttura operativa in senso criminale si accompagna a quella economico-impresoriale, fatta non solo di imprenditori collusi, ma anche di professionisti, che la sostengono, la agevolano, la consigliano. Le organizzazioni criminali reinvestono in società di capitali. Non utilizzano più lo strumento della violenza e della intimidazione per infiltrarsi nell'economia legale, ma quello della convenienza, mediante l'offerta di servizi illegali, come le false fatturazioni, che rappresentano il mezzo per avvicinare e, quindi, aggregare imprese sane, che, in momenti di difficoltà, possono trovare opportuno e conveniente l'utilizzo di falsa documentazione. Tale legame consente la promozione di altre illecite attività, come la formazione di "cartelli", da utilizzare nella partecipazione agli appalti per concordare la distribuzione degli affidamenti.

Nel settore degli appalti pubblici, la criminalità organizzata si spinge fino a corrompere i funzionari pubblici, interloquire con la politica e con il mondo finanziario. Gli appalti vengono acquisiti dalle mafie grazie alla vulnerabilità delle istituzioni pubbliche, esposte alle infiltrazioni criminali attraverso meccanismi corruttivi e collusivi solo raramente associati alle intimidazioni. I mafiosi ottengono gli appalti attraverso la corruzione di coloro che sono preposti alla gestione delle procedure di affidamento, senza alcun bisogno di ricorrere ad azioni intimidatorie o violente per convincere il politico e il funzionario o per scoraggiare la concorrenza.

La corruzione è divenuta, dunque, fattore strategico e strumentale dell'espansione mafiosa. In un siffatto ambito economico-impresoriale ciò che conta non è più la forza di intimidazione del sodalizio, ma il denaro, l'enorme quantità di ricchezza accumulata, strumento altamente persuasivo nei rapporti con le imprese e con le pubbliche amministrazioni. Le mafie e, in generale, il crimine organizzato transnazionale utilizzano sistemi sempre più raffinati per infiltrarsi nell'economia,

reinvestire la ricchezza di provenienza illecita e sfuggire ai controlli, riducendo gli spazi del mercato libero e dell'occupazione. Il fenomeno dell'osmosi tra la legislazione anticorruzione e quella antimafia, che ha visto estendere ai delitti dei pubblici ufficiali nei confronti della pubblica amministrazione molte delle regole speciali in tema di lotta alla mafia (ad esempio in materia di confisca, misure di prevenzione, di impiego dell'agente sotto copertura e di strumenti investigativi speciali, oltre che di speciale inquadramento per i benefici penitenziari) corrisponde alla consapevolezza della proiezione della criminalità organizzata mafiosa nel settore degli appalti e in quello delle concessioni e autorizzazioni.

Il Movimento 5 Stelle è consapevole che per contrastare le mafie e proteggere la società ed i cittadini dalle sue molteplici forme anche camaleontiche di infiltrazione nei vari settori dell'economia legale e ostacolare le acquisizioni di appalti occorrono strumenti e misure sempre più moderni, adeguati all'evoluzione dell'operatività mafiosa. E' necessario impedire accordi con la politica, voti di scambio ed altre forme di collusione, a difesa delle imprese e dei cittadini onesti e peer assicurare l'etica pubblica. Il contrasto alle mafie è lotta dello Stato e della Società per la sua legalità. In questa legislatura assistiamo a interventi che abbattano i presidi di legalità e le misure di contrasto e prevenzione alle mafie e alla corruzione.

L'articolo 4 bis dell'ordinamento penitenziario, a seguito degli interventi della Corte Costituzionale, è stato modificato (d.l. 31.10.2022 n.162), in modo da consentire ai mafiosi l'accesso ai benefici penitenziari a condizioni più favorevoli di quelle previste per i collaboratori di giustizia, che pure hanno dato un contributo alla conoscenza e al contrasto delle mafie; non si è posto ai mafiosi l'obbligo di dichiarare il patrimonio di cui direttamente o indirettamente dispongono, che invece sussiste per i collaboratori di giustizia; non è richiesto il motivo della mancata collaborazione e, quindi, si è protetta l'omertà, uno dei pilastri dell'associazione mafiosa; non è richiesto il ravvedimento, che non è semplicemente la rivisitazione della condotta passata: è molto di più, ciò che è chiesto ai collaboratori. Così l'istituto della collaborazione con la giustizia viene indebolito e reso meno conveniente. Collaboratori di giustizia e intercettazioni sono gli unici strumenti per contrastare le mafie. E non solo è resa meno conveniente la scelta di collaborare, ma anche le intercettazioni vengono ostacolate, riducendo i termini di durata e impedendo l'utilizzazione dei risultati in altri procedimenti.

Per proteggere funzionari e amministratori pubblici e politici si è abrogata la figura dell'abuso di ufficio e si è notevolmente ridotta la fattispecie del traffico illecito di influenze. Tali figure di reato dotavano di tutela penale valori fondamentali per la nostra Costituzione: il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Questi interventi normativi, indebolendo il sistema dell'anticorruzione, riducono i presidi di legalità a fondamento dello Stato di diritto, minano i principi di buon governo, di equità e di giustizia sociale, abbassano il livello di protezione delle regole della concorrenza, interferiscono sul corretto sviluppo economico, mettono in pericolo la stabilità delle istituzioni democratiche, i fondamenti morali della società e, in definitiva, appannano la lotta alle mafie.

In un momento di sviluppo del PNRR l'indebolimento del sistema di contrasto alla corruzione è indebolimento del contrasto alle mafie, la cui operatività e infiltrazione nell'economia legale si avvale dello strumento della corruzione per avvicinare politici, pubblici amministratori e gli stessi imprenditori; e ciò determina un forte impatto criminale, che riduce il contrasto alle mafie, della cui azione l'abuso d'ufficio è reato spia.

Per nessun reato grave, come il sequestro di persona, le lesioni gravi, la violazione di domicilio anche aggravata, il furto aggravato, la procedibilità può essere rimessa alla volontà del singolo; il sequestro di persona e le lesioni gravi sono reati spia dell'agire mafioso.

Per battere le mafie, la corruzione e le illegalità è necessario un processo penale rapido, cui si accompagni la certezza della pena, in un sistema penitenziario che funzioni e riconosca la dignità della persona, ma attui la detenzione speciale ex art. 41 bis e l'intero sistema della sicurezza; le mafie crescono nei fanghi dell'illegalità e dell'inefficienza della Giustizia.

Le formule dell'improcedibilità dell'azione penale per il superamento dei termini di fase o per estinzione del reato per il decorso del tempo non sono conformi al dovere di applicare la pena.

Nel settore penale le misure adottate dal Governo e dalla maggioranza sono finalizzate ad impedire che si lambisca la politica e si fronteggi il malaffare dei colletti bianchi, che sono rappresentativi di quella borghesia che è integrata nella criminalità organizzata mafiosa.

Le mafie si affrontano anche disseminando la conoscenza; e porre il "bavaglio alla stampa" sulle ordinanze di custodia cautelare in carcere significa impedire la conoscenza e favorire l'omertà.

Per ripristinare l'efficacia del contrasto alle mafie è necessario cancellare tutto ciò che fin ad oggi ha deliberato questo governo in tema di codice degli appalti, controlli della Corte dei Conti, di diritto penale sostanziale e processuale, di misure di prevenzione e di restrizioni alla libertà di stampa. Nuove misure e strumenti investigativi, invece, devono essere adottati al fine di rendere più moderna e incisiva l'azione di prevenzione e contrasto alle mafie.

PARTECIPAZIONE DELLA PERSONA OFFESA ALLA FASE DELLE INDAGINI PRELIMINARI

La centralità delle vittime del reato nel diritto e nel procedimento penale non è oggi riconosciuta nel nostro Paese. La difesa dei diritti fondamentali dell'individuo non può non passare anche attraverso l'attenzione che il legislatore deve porre nei confronti delle vittime dei reati. La tutela dei "soggetti deboli" trova fondamento nel principio di uguaglianza ed è nell'ambito del diritto e del processo penale che la tutela delle vittime va garantita maggiormente. La giurisprudenza diffusa a livello europeo impone agli Stati membri di adoperarsi affinché il procedimento penale si svolga con modalità tali da garantire anche il coinvolgimento e la soddisfazione dei diritti delle vittime. Si tratta dei c.d. obblighi procedurali, derivanti dagli artt. 2 e 3 della CEDU, che prescrivono agli Stati di adoperarsi per garantire lo svolgimento di indagini effettive e idonee ad accertare i fatti di reato, anche in prospettiva di tutela e di ristoro della vittima del reato; l'espletamento di indagini ufficiali, approfondite, trasparenti, celeri, imparziali, che, in caso di accertata colpevolezza, possano condurre, in esito del processo, ad applicare sanzioni proporzionate alla gravità del fatto commesso.

Nel nostro codice di procedura penale e nelle nostre leggi è di tutta evidenza che il ruolo della vittima abbia finito per perdere sempre più rilevanza; e ciò è dimostrato anche dall'assenza, nel nostro codice di procedura penale, della nozione di "vittima", laddove vengono usate le definizioni di «offeso dal reato», «persona offesa», «persona offesa dal reato». Vi è, invece, la necessità di far recuperare alla vittima una posizione di centralità nel processo di accertamento della violazione e della punizione che subisce il colpevole. È fondamentale che il processo penale sia un concreto ed effettivo strumento per la soddisfazione delle istanze di giustizia delle vittime del reato, che possano partecipare effettivamente allo sviluppo procedimentale e processuale finalizzato all'accertamento del reato. Le persone offese soffrono l'emarginazione dalle indagini e dal processo. In realtà il loro contributo è sempre necessario. Attualmente l'avviso di conclusione delle indagini ex art. 415 bis c.p.p., è dato alla persona sottoposta alle indagini e al difensore, non anche alla persona offesa; solo quando si procede per il reato di maltrattamenti o per quello di atti persecutori, viene dato avviso alla persona offesa.

La persona offesa, quindi, nulla sa delle dichiarazioni che rende l'indagato, anche se la sua difesa ribalta totalmente la querela o la denuncia; il querelante o il denunciante lo saprà solo in seguito, a

volte solo con la richiesta di archiviazione, il che annulla totalmente il ruolo della persona offesa, che merita un diverso trattamento ed una più attiva e dinamica partecipazione alle indagini e al processo che, spesso, essa stessa ha sollecitato. Nel nostro ordinamento, il c.d. Codice Rosso ha già tracciato la strada verso il potenziamento degli strumenti a tutela delle donne vittime di violenza. Grazie alle modifiche normative introdotte, oggi è prevista una corsia preferenziale per le indagini, la possibilità per la vittima di proporre querela fino ad un anno (in luogo dei 3 mesi previsti per gli altri casi), nonché l'inasprimento delle pene già previste per chi abusa. Infine, la legge ha introdotto altresì nel codice penale 4 nuovi reati: violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, costrizione o induzione al matrimonio, deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (cd. Revenge porn). Al di fuori di questo specifico settore, la persona offesa è totalmente estromessa dalla fase delle indagini. E ciò è un grave vulnus per lo sviluppo delle indagini e per l'esercizio dei diritti della persona offesa. E tale carenza normativa è particolarmente sentita dai familiari delle vittime delle stragi, che si trovano ad esser estromessi dalla conoscenza di qualunque sviluppo investigativo, al quale, pure, potrebbero in astratto ulteriormente contribuire.

Riteniamo che sul piano dell'esigenze di tutela delle vittime dei reati è necessario compiere un passo in avanti con il riconoscimento alla persona offesa di una posizione di rilievo fin dall'apertura delle indagini, consentendo ad essa conoscenza e partecipazione, che sono utili alla formazione di un quadro di verità processuale conforme alla verità reale.

APPROVAZIONE DI LEGGI SUL CONFLITTO DI INTERESSI E SULLE LOBBIES

L'ultimo Report di GRECO, organo Consiglio di Europa che si occupa di lotta alla corruzione, ha denunciato che il nostro è l'unico paese nella UE, insieme all'Ungheria e alla Slovenia, a non avere una legislazione chiara in materia di conflitti di interessi, corruzione e rapporti di onorevoli e burocrati con il mondo dei portatori di interessi ed ha chiesto all'Italia l'adozione di norme chiare ed effettivamente applicabili in materia di conflitti di interesse dei parlamentari, familiari compresi. In Italia si discute di legge in materia dal 1974 e in 50 anni sono stati presentati 108 disegni di legge con il risultato che è sotto gli occhi di tutti: la contiguità quasi inestricabile tra attività lecite di rappresentanza di interessi particolari e attività illecite, sleali, penalmente rilevante posta in essere da faccendieri e affaristi in collegamento con uomini del mondo politico, quando non sono gli stessi politici diventare lobbisti in costanza di mandato o a cessazione del loro mandato. Secondo l'associazione Transparency al gennaio 2024 erano 97 i deputati e senatori portatori di interessi privati, che cioè hanno partecipazioni in aziende o ruoli in consigli di amministrazione. Come scriveva il politologo statunitense Joseph La Palombara, l'accesso al decisore pubblico in Italia è legato a rapporti di clientela o parentela. In altri termini nell'assenza di regole, il contatto con chi comanda sia grazie all'amico dell'amico e non perché se ne ha diritto. Questo è visibile dal piccolo comune al grande ministero.

Da ultimo la Relazione sullo stato di diritto per l'anno 2024 redatta dalla Commissione Europea, ha segnalato, tramite raccomandazioni, la necessità di intervenire in maniera più efficiente ed efficace al fine di rafforzare i quadri di prevenzione alla corruzione, come quelli che disciplinano le attività di lobbying e il conflitto di interessi e le norme sulle dichiarazioni patrimoniali, e per garantire indagini e azioni penali efficaci nei casi di corruzione. A tal fine il M5S ha predisposto 2 diversi interventi volti, da un lato, ad aggiornare la materia dei conflitti di interessi e, dall'altro, a prevedere per la prima

volta una compiuta regolamentazione delle lobbies. Relativamente al primo punto, su iniziativa legislativa del Presidente Conte, è stato approvato dalla Camera dei deputati il 28 maggio 2024. Tuttavia prima della trasmissione al Senato il Presidente ha ritirato la firma perché il testo originario è stato completamente svuotato e trasformato in una delega al Governo. La disciplina sul conflitto di interessi vigente nel nostro Paese si è rivelata del tutto inefficace. Approvata solo con la legge 20 luglio 2004, n. 215, con largo ritardo rispetto alle esigenze di cui avrebbe dovuto farsi carico, ha avuto un'applicazione non rispondente alle esigenze di una moderna democrazia. La legge del 2004 ancora la sussistenza del conflitto di interessi a requisiti particolarmente stringenti e di difficile verifica pratica, non considera minimamente il profilo preventivo-impeditivo, basa l'attività di accertamento delle autorità a ciò deputate unicamente sul controllo delle dichiarazioni degli interessati e non è dotata di un adeguato impianto sanzionatorio, che svolga una funzione dissuasiva e repressiva dei conflitti di interessi accertati. Un'efficace disciplina del conflitto di interessi è indispensabile anche per garantire la competitività, attraendo nuovi investimenti e adeguando il Paese alla normativa europea. La separazione tra attività imprenditoriale e amministrazione della cosa pubblica è vitale all'interno di un sistema basato sulla concorrenza, poiché l'imparziale esercizio delle attività di governo è *conditio sine qua non* per consentire l'ordinato sviluppo dell'economia al riparo da ogni indebita forma di manipolazione del libero mercato. Inoltre, è doveroso assicurare che gli stessi processi decisionali siano finalizzati all'attuazione del bene comune e non subordinati ad interessi particolari. In tal senso, la mancanza di una normativa incisiva sul conflitto di interessi ha causato una distorsione delle dinamiche democratiche, con il progressivo offuscamento di quella trasparenza che è fondamentale per la pubblica amministrazione. Per quanto concerne la regolamentazione delle lobbies appare quantomai necessaria anche in ragione dell'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio e dello svuotamento del traffico di influenze. La trasparenza è un principio di alta democrazia e la condivisione e la partecipazione all'attività politica costituiscono i mezzi per raggiungere tale scopo. La disciplina regolatrice dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi è necessaria e non più differibile al fine di colmare un grave vuoto normativo. È evidente pertanto che l'adozione di una normativa capace di colmare questo vuoto è necessaria e doverosa per ristabilire adeguati livelli di trasparenza e di partecipazione alle decisioni pubbliche.

UNA GIUSTIZIA ACCESSIBILE A TUTTI

L'accesso alla giustizia è divenuto sempre più oneroso e sempre più persone sono costrette a rinunciare a far valere i propri diritti innanzi ad un giudice perché non hanno i soldi per affrontare il processo. Nel nostro ordinamento esiste l'istituto del gratuito patrocinio che consente ai meno abbienti con un ISEE al di sotto di una certa soglia di nominare un avvocato, scelto da un apposito elenco, a spese dello Stato. Il meccanismo del gratuito patrocinio si è rivelato però nel tempo inadeguato per rispondere alle esigenze di chi ne ha effettivamente bisogno e foriero di talune distorsioni. L'ancoraggio del beneficio ad una soglia di reddito ISEE - che spesso non viene aggiornata neanche innanzi ad un'inflazione galoppante - non è in grado di intercettare tutta la platea a cui dovrebbe servire. D'altra parte, però, poiché le verifiche sulla sussistenza dei requisiti per accedere al gratuito patrocinio sono spesso successive e a campione, accade che persone che non ne avrebbero diritto se ne avvantaggino illegittimamente drenando risorse che dovrebbero invece andare a chi ne ha diritto. Altra criticità lamentata dai beneficiari è quella di sentirsi a volte poco seguiti dagli avvocati nominati; d'altra parte gli avvocati lamentano che i compensi loro spettanti vengono liquidati dallo Stato a distanza di anni rispetto all'espletamento della relativa attività e ciò non solo mortifica

la professione forense ma rende insostenibile per l'avvocato che si rende disponibile al gratuito patrocinio mantenere i costi di uno studio e tutti gli impegni economici connessi all'esercizio della professione, a meno che non si compensi questo servizio con l'assunzione di una notevole quantità di incarichi (che però può andare a scapito poi della qualità) o con l'assunzione di ben più prestigiosi incarichi che giustamente impongono un impegno prevalente rendendo marginali gli incarichi assunti con gratuito patrocinio. Ma l'intollerabile ritardo con il quale vengono liquidati i compensi agli avvocati da parte del Ministero trova causa nell'insufficienza delle risorse appostate in sede di bilancio per soddisfare questa voce, atteso che il numero delle istanze che perverranno nel corso dell'anno successivo risulta sempre imprevedibile, incalcolabile ed in continua crescita, sicchè il Ministero per evadere le richieste deve attendere stanziamenti straordinari o il rimpinguamento dell'apposito fondo nella legge di bilancio successiva.

Per superare tutte le suddette criticità, il Movimento 5 stelle propone una riforma strutturale e radicale del beneficio del gratuito patrocinio, che a ben vedere risulterebbe più rispondente all'attuazione pratica ed effettiva del dettato di cui all'articolo 24 della Costituzione per cui la difesa è diritto inviolabile che deve essere garantito a tutti, prevedendo l'istituzione di un servizio di assistenza legale per i non abbienti fornito da avvocati assunti direttamente, a mezzo di procedure concorsuali, dal Ministero della giustizia sulla scorta di quanto avviene con l'Avvocatura dello Stato che difende in giudizio le articolazioni dello Stato e talune pubbliche amministrazioni.

Solo all'apparenza questa soluzione può sembrare più onerosa per le casse dello Stato ma in realtà garantirebbe invece, soprattutto nel medio e lungo termine, un contenimento dei costi e sicuramente garantirebbe una prevedibilità e stabilità delle risorse da destinare a tale funzione, maggiore trasparenza, maggiore qualità, maggiore soddisfazione sia nel ceto forense sia nei cittadini utenti.

INTRODUZIONE DELL'IDENTITÀ DIGITALE UNICA

Ormai quasi tutta la nostra vita si svolge sul web o attraverso il web: vendiamo e acquistiamo prodotti e servizi on line, ci presentiamo al mondo e interagiamo con le altre persone attraverso piattaforme social, lavoriamo ed esercitiamo professioni on line, riceviamo servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni on line. La nostra identità virtuale accompagna necessariamente la nostra identità reale, ma al momento accade un'anomalia che, a fronte di un'unica identità reale, si possano creare più identità virtuali in genere utilizzate da chi abbia l'esigenza di occultare la paternità/maternità delle azioni poste in essere sul web. Purtroppo, l'esperienza di decenni e la continua evoluzione tecnologica ci hanno fatto scoprire che le identità virtuali multiple, i profili falsi, c.d. fake, sono strumento di chi ha cattive intenzioni e compie cattive azioni. Sono utilizzati per adescare, truffare, insultare, diffamare, intimidire, istigare ad azioni autolesioniste, fino al suicidio, o al compimento di reati, per innescare l'emulazione di condotte violente o comunque pericolose per se stessi e per gli altri, fare tutto questo e molti altri crimini informatici rimanendo assolutamente anonimi e non rintracciabili, anche grazie alla "cortina" di riservatezza opposta dai soggetti gestori di siti e piattaforme.

Il Movimento 5 stelle ritiene che, in ottica di prevenzione e contrasto alla criminalità, anche organizzata, e di tutela soprattutto delle persone più vulnerabili, per età o infermità o per mancanza di mezzi, sia divenuto necessario introdurre l'identità digitale unica da assegnare ad ogni persona sin dalla nascita come avviene per il codice fiscale, prevedendo che tale identità, che può coincidere anche con l'attuale SPID, venga richiesta quantomeno all'atto della registrazione in tutti i siti e

piattaforme social che prevedano la possibilità di transazioni economiche o di interazioni attive tra utenti.

Sappiamo che tale innovazione per essere realmente efficace e capillare dovrà trovare la condivisione e collaborazione dei soggetti gestori e titolari di siti e piattaforme molto spesso aventi sede all'estero ed è per questo che il Movimento 5 stelle si impegnerà a portare questa istanza nelle sedi europee ed internazionali.

UN'OPPORTUNITA' DI RINASCITA PER LE PERSONE E PER LE COMUNITA'

In Italia vi sono quasi 8.000 detenuti che devono scontare una pena residua che non superi i 12 mesi e che avrebbero diritto a sostituire il carcere con la detenzione presso la propria abitazione ma non possono farlo perché non hanno un tetto sotto il quale andare. Sono per lo più detenuti di origine straniera o che provengono dai margini della società. Soggetti che una volta tornati in libertà, se non trovano il minuto dopo un'occupazione ed una sistemazione, sono destinati a tornare a delinquere, magari diventando manovalanza per la criminalità organizzata. E' importante allora che proprio l'ultimo periodo di esecuzione della pena sia tutto orientato al dopo, sia un accompagnamento alla libertà, all'autonomia, ad un reinserimento lavorativo e sociale effettivo e definitivo e non meramente dichiarato e utopico.

Per realizzare questo percorso il Movimento 5 stelle ha già proposto l'istituzione delle cosiddette Case di comunità per il reinserimento sociale ma vogliamo spingerci anche oltre, partendo dalla constatazione di un altro fenomeno che caratterizza l'Italia oggi: lo spopolamento di molti piccoli borghi. Ebbene questi piccoli comuni in cui la vita si sta spegnendo potrebbero accogliere, in proporzione alla popolazione ancora residente, detenuti a fine pena o anche ex detenuti che volessero aderire a questo progetto, a cui assegnare delle case, che verrebbero altrimenti abbandonate, a cui affidare appezzamenti di terreno che rimarrebbero altrimenti incolti e non sfruttati, a cui affidare la prosecuzione di attività artigianali tradizionali destinate altrimenti ad estinguersi e che potrebbero intraprendere tutte le attività che la rivitalizzazione di una comunità comporta o mettersi a servizio del comune ospitante per la cura del verde o altre attività. Con una strategia del genere non solo si darebbe un'opportunità di rinascita alle persone detenute ma si darebbe una possibilità di rinascita ad aree destinate altrimenti a diventare dei borghi fantasma. Le risorse risparmiate per il mantenimento dei detenuti in carcere pari a circa € 150.00 al giorno potrebbero essere assegnate ai Comuni aderenti al progetto per riqualificare gli immobili da assegnare o per consentire l'avvio di attività agricole, di allevamento, di artigianato o piccolo imprenditoriali o per remunerare attività lavorativa eventualmente prestata in favore del Comune medesimo.

RILANCIO DELLE FUNZIONI DI CONTROLLO E SANZIONATORIE DELLA CORTE DEI CONTI.

La PDL Foti portata avanti dal Governo, che intende riformare le funzioni della Corte dei Conti costituisce un altro grave schiaffo alla legalità. Dietro al controllo preventivo si cela l'impunità. Infatti stabilire che, qualora un atto della PA superi il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, non sarà più possibile sottoporre a giudizio per responsabilità erariale gli amministratori che lo abbiano adottato significa regalare una impunità tombale sulle eventuali criticità dell'atto. Relativamente agli atti del Pnrr, si obbligano i giudici contabili a una valutazione preventiva accelerata in un termine di appena 30 giorni: vige il silenzio assenso per cui scaduto il termine, il

parere si intende approvato e non si potrà più procedere per colpa grave. A ciò aggiungasi che il controllo preventivo viene anticipato al momento dell'aggiudicazione invece che alla stipula dei contratti. Relativamente agli atti del Pnrr, in caso di responsabilità per colpa grave (attualmente esclusa fino a giugno 2024 con lo scudo erariale prorogato dal centrodestra), si limita nella misura massima di due annualità del trattamento economico dell'autore dell'illecito la sanzione che può essere posta a carico del medesimo.

Così agendo la destra mette la Corte dei Conti spalle al muro, con un atteggiamento istituzionalmente inaccettabile e inquietante. Si obbligano i giudici contabili ad una corsa contro il tempo, e senza un massivo intervento di reclutamento di nuovi magistrati contabili, di fatto per sarà ovviamente impossibile esaminare ogni dossier in 30 giorni, passati i quali non ci sarà più possibilità di azione della Corte per accertare il danno erariale. Appare lapalissiano l'obiettivo di riversare sulla Corte dei Conti una mole esagerata di richieste di pareri, imponendo un termine temporale disumano. In definitiva si vuole "parcheggiare" la Corte dei Conti garantendo impunità agli amministratori pubblici. La nostra posizione è diametralmente opposta. Intendiamo non solo mantenere le prerogative di centralità della Corte dei Conti nel sistema di controllo e sanzionatorio ma – in linea anche con le scelte comunitarie che hanno appena determinato la istituzione della c.d Corte dei Conti Europea – potenziare sia l'organico che le funzioni della Magistratura Contabile fondamentali per il controllo di legalità dell'azione amministrativa.

LA TUTELA DELL'AMBIENTE

La tutela dell'ambiente è un baluardo ineludibile per il Movimento 5 Stelle. La criminalità ambientale è inoltre una delle attività più redditizie della criminalità organizzata mondiale e ha ripercussioni considerevoli non solo sull'ambiente, ma anche sulla salute umana. Tuttavia, è difficile da accertare e reprimere. Ragion per cui costituisce un piatto ghiotto per le mafie. Pertanto, è necessario lavorare per rafforzare le norme penali a tutela dell'ambiente. Anche l'Europa è consapevole di ciò e a livello comunitario si sta procedendo verso una nuova direttiva finalizzata a definire meglio il concetto di criminalità ambientale - anche alla luce delle più moderne e sofisticate attività illecite messe in atto dai criminali di questo settore - e l'aggiunta di nuovi tipi di specifici reati ambientali; così portando le condotte penalmente rilevanti dalle 9 attuali alle 20 previste.

L'impegno del Movimento Cinque Stelle a tutti i livelli deve essere quello di contribuire ad attuare un moderno concetto di lotta alle ecomafie e a tutti i reati ambientali che tenga conto della evoluzione dei metodi e delle condotte di tale pericolose realtà criminali. Dal canto nostro - come Movimento 5 Stelle - abbiamo già imboccato questa strada con una serie di iniziative e proposte legislative ad iniziare da quella che ha visto primo firmatario Cafiero De Raho di modifica del codice penale in materia di reati agroalimentari, che come sappiamo tutti costituiscono una grave minaccia per la salute dei consumatori. In materia ambientale in termini più diffusi il nostro Sergio Costa è stato primo firmatario della proposta di modifica sia dei reati ambientali contenuti nel codice penale che della legge più importante in materia nel nostro paese, ossia il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché delle altre disposizioni sanzionatorie in materia ambientale. Così proponendo un più moderno quadro d'insieme finalizzato al contrasto qualificato e alla lotta alle ecomafie e ai più moderni reati ambientali. Per quanto attiene la tutela agroalimentare è necessario attuare a tutti i livelli una tutela drastica della salute pubblica intervento sui reati contro l'industria e il commercio adeguandoli al cambiamento del sistema di produzione, trasformazione e vendita di beni alimentari. È quando

necessario però fornire anche l'individuazione di strumenti idonei a contrastare fenomeni particolarmente gravi di frode alimentare, che si manifestano attraverso vere e proprie attività organizzate in forma stabile nell'ambito delle attività d'impresa. Infine è necessaria una attività di prevenzione che anche in materia ambientale, in correlazione alla legislazione antimafia e di responsabilità amministrativa degli enti.

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

L'ordinamento giudiziario del nostro paese ha subito due particolari riforme dapprima con la cosiddetta Riforma Mastella del 2006-2007 (d.lgs. n.106/2006) e poi con la Riforma del 2022 (legge n.71/2022 e successivi decreti legislativi). L'assetto attuale non ha affatto portato a miglioramenti nell'organizzazione del lavoro degli uffici giudiziari, né è teso ad evitare la cosiddetta "spartizione delle nomine" ai vertici degli uffici giudiziari ad opera delle correnti più influenti all'interno della magistratura. Il decreto legislativo n.106/2006 ha di fatto sancito la "gerarchizzazione degli uffici requiranti" attribuendo al Procuratore l'esclusivo potere di organizzazione generale dell'ufficio e la titolarità esclusiva dell'azione penale. Una Circolare del CSM nel 2007 ha attenuato parzialmente la gerarchizzazione stabilendo una direzione funzionale e non gerarchica dei poteri attribuiti al Procuratore.

Si propone di rispettare e osservare maggiormente due principi pilastro della nostra Carta costituzionale, la quale prevede all'art. 104 l'indipendenza e l'autonomia della magistratura e all'art. 112 l'obbligatorietà dell'azione penale. Va quindi superata la riforma Mastella ristabilendo il potere diffuso in capo al Pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale.

Con la Riforma Cartabia (D.lgs n. 71/2022) e la Riforma penale (D.lgs n. 150/2022) si è peggiorata inoltre la situazione: i criteri di priorità delle indagini sono assoggettati ai criteri generali indicati dal Parlamento con legge; questa impostazione è totalmente da contrastare perché mina gli equilibri fra i poteri dello Stato e permette al legislatore di dettare la linea agli uffici giudiziari sulla trattazione delle indagini. **Per questo sosteniamo la necessità dell'abrogazione.** L'individuazione dei criteri di priorità è destinato, infatti, come già accennato in precedenza, inevitabilmente a rispecchiare gli orientamenti delle maggioranze politiche del momento, determinando un surrettizio controllo della politica sulla magistratura, e ponendosi in conflitto con i richiamati principi costituzionali, in particolare, sia con l'art. 104, che garantisce l'autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni altro potere, sia con l'art. 112, che sancisce che il Pubblico Ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale per tutti i procedimenti, senza alcuna discrezionalità, in attuazione al principio di uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge sancito dall'art. 3 della Carta Costituzionale. L'individuazione da parte delle maggioranze politiche di criteri di priorità si risolve in un aprioristico diniego di giustizia per i procedimenti che, non rientrando nelle fasce prioritarie, sono destinati alla prescrizione, minando la fiducia dei cittadini nella capacità dello Stato di assolvere al compito fondamentale di assicurare il rispetto della legalità e la tutela dei diritti. In sostanza, il meccanismo della prescrizione viene utilizzato come occulto e mirato fattore di deflazione del carico degli uffici giudiziari, in assenza della volontà politica di potenziare gli organici della magistratura e di procedere ad una seria depenalizzazione.

STABILIZZAZIONE DEI PRECARI DELLA GIUSTIZIA

Il settore della giustizia è per logica ad alta specializzazione. È necessario, quindi, confermare quelle professionalità che hanno prestato la loro attività in questo comparto essenziale per lo sviluppo del Paese. Nell'ambito delle opportune stabilizzazioni occorre - per di più - distinguere con adeguamenti

economici ed in alcuni casi di inquadramento contrattuale, mediante la creazione di un'adeguata area funzionale, queste importanti figure volte a far funzionare in maniera efficace la macchina della giustizia. Relativamente agli addetti dell'Ufficio per il processo la tanto auspicata stabilizzazione non appare sufficiente. Infatti, in coerenza con il mansionario ministeriale relativo alla figura professionale in questione, pertanto, agli addetti all'Ufficio per il processo sono stati affidati non solo compiti prettamente amministrativi di raccordo tra i magistrati ed il personale amministrativo in servizio, ma anche compiti più strettamente giurisdizionali, quali la predisposizione di bozze di provvedimenti, lo studio delle questioni giuridiche sottese alle liti pendenti, l'analisi dei fascicoli in relazione alle singole udienze. Appare improcrastinabile, quindi, intavolare con le sigle sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale un tavolo tecnico per la creazione di un'area del CCNL - Funzioni Centrali - dedicato ai funzionari UPP attualmente inquadrati nell'Area III, FI, così al fine di distinguere anche a livello contrattuale le diverse mansioni che suddetti funzionari svolgono rispetto ai funzionari giudiziari.