

# UNA NUOVA GIUSTIZIA PER L'ITALIA

**Il sistema di giustizia italiano è in crisi di risultati e di credibilità. I dati su tempi ed efficienza della giustizia, sia civile che penale, sono tra i peggiori tra i paesi avanzati.**

**Il livello di fiducia dei cittadini nel nostro sistema di giustizia è bassissimo. Un recente sondaggio rivela che un italiano su due non ha fiducia nella Magistratura.**

**Da molti anni le raccomandazioni dell'Europa chiedono un cambio di passo: oggi la riforma della giustizia è condizione imprescindibile per l'accesso ai fondi del PNRR.**

**Un programma per l'Italia propone riforme, anche costituzionali, che vanno oltre l'arco temporale del PNRR, per rinnovare radicalmente il nostro sistema della giustizia, avendo quattro obiettivi:**

---

**RESTITUIRE AUTOREVOLEZZA E AUTONOMIA DELLA MAGISTRATURA**

---

**RAFFORZARE LO STATO DI DIRITTO**

---

**PROMUOVERE IL MERITO E L'EFFICIENZA**

---

**ACCELERARE I PROCESSI IN TUTTE LE GIURISDIZIONI**

---

# 1. Introduzione

Il sistema italiano della giustizia è in crisi e oramai da decenni tutte le rilevazioni sono negative: dai tempi della giustizia, tra i peggiori del mondo occidentale, al livello di fiducia dei cittadini, che secondo tutti i sondaggi è bassissimo.

Occorre introdurre riforme procedurali e ordinamentali per ridurre i tempi dei processi, modernizzare strutture e procedure della nostra giustizia e aumentare la produttività dei tribunali. Alcune di queste riforme sono incluse anche nel PNRR inviato a Bruxelles.

Le nostre proposte differiscono però in alcuni aspetti rispetto a quelle del PNRR.

Ma non è solo una questione di efficienza. Per risanare il rapporto tra cittadini e giustizia, occorre recuperare a pieno i valori costituzionali, che troppe volte in questi anni sono parsi indeboliti. Per questo, le nostre proposte sono volte a ripristinare la necessaria separazione fra poteri e dunque l'imparzialità e l'indipendenza dei giudici di ogni ordine. Esse inoltre affrontano, attraverso importanti riforme anche costituzionali, le questioni dell'equo processo, della presunzione di innocenza, della parità delle armi tra difesa e accusa, dell'indipendenza e imparzialità del giudice, della privacy, del merito e della responsabilità come criteri fondanti delle carriere dei magistrati.

## 2. Separazione dei poteri, autonomia e indipendenza dei corpi giudiziari

### 2.1 Responsabilità di supervisione delle magistrature

a) Assegnazione al Ministero della Giustizia della responsabilità per tutte le magistrature: Magistratura Amministrativa, Tar e Consiglio di Stato (oggi sotto la Presidenza del Consiglio), Magistratura Militare (oggi sotto il Ministero della Difesa) e Commissioni Tributarie (oggi sotto il Ministero Economia e Finanze).

### 2.2 Ordinamento giudiziario civile e penale

a) Separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri prevedendo mediante un intervento sul Titolo IV della Costituzione: (i) due distinti organi di autogoverno: uno per la magistratura requirente ed uno per quella giudicante; (ii) la modifica della composizione dei membri elettivi dei due CSM (consigli superiori della magistratura) rispetto a quello unitario esistente, passando dall'attuale prevalenza numerica (di due terzi) della componente togata alla sua parificazione rispetto a quella laica; (iii) la rimessione alla legge ordinaria dei criteri di scelta dei magistrati costituenti la componente togata; (iv) la separazione formale dell'ordine giudiziario nelle due categorie della magistratura giudicante e della magistratura requirente con previsione di distinti concorsi per l'accesso; (v) la possibilità di nominare, con criteri rigorosi, a tutti i livelli della magistratura giudicante, avvocati e professori ordinari universitari di materie giuridiche al di fuori della selezione con pubblico concorso.

b) I due CSM, con le stesse caratteristiche di indipendenza e rango di organo costituzionale, saranno composti di 20 membri ciascuno (10 magistrati, 5 eletti dal parlamento e 5 che siano espressione dell'Accademia e degli Ordini Professionali). Saranno presieduti sempre dal presidente della Repubblica, con vice-presidenti selezionati tra i nominati dal Parlamento.

c) I membri togati del CSM saranno eletti col sistema del voto singolo trasferibile, che limita la possibilità di accordi correntizi, prevedendo l'espressione di una o più preferenze a favore di singoli candidati e non delle liste. Nel caso di espressione di più preferenze, l'elettore esprime un ordine di preferenza, anche a favore di candidati appartenenti a liste diverse. Questo implica che il voto della corrente di maggioranza non consente di essere certi dell'elezione e rende molto complicati gli accordi preelettorali.

d) Impedimento per i magistrati di entrare in politica nel distretto di Corte di Appello dove hanno prestato servizio nei due anni precedenti la data di accettazione della candidatura. Nel caso in cui non vengano eletti alla carica politica, è loro precluso di ritornare a prestare servizio nel luogo in cui si sono candidati.

e) Inquadramento, alla cessazione del mandato elettorale o della carica politica, in un ruolo autonomo del Ministero della giustizia, di altro Ministero o della Presidenza del Consiglio, del magistrato che non abbia maturato l'età per il pensionamento obbligatorio. Il magistrato, dunque, non appartiene più ai ruoli della magistratura.

f) Introduzione dell'obbligo di valutazione da parte dei magistrati dell'ufficio sull'operato del magistrato con incarichi direttivi ai fini della sua conferma o di successivi incarichi. Tale valutazione dovrà essere presa in considerazione dal CSM per eventuali nuovi incarichi direttivi o semi-direttivi. Nel caso in cui la valutazione abbia esito negativo, esclusione del magistrato titolare di incarico direttivo o semi-direttivo da concorsi per il conferimento di un ulteriore incarico per tre anni.

g) Riduzione drastica del numero di magistrati fuori ruolo e loro richiamo in servizio attivo. Creazione di un ruolo di personale amministrativo della giustizia da impiegare presso CSM e presso il Ministero della Giustizia.

### **2.3 Ordinamento della giustizia Amministrativa**

a) I c.d. "membri laici", di nomina parlamentare del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, devono essere individuati all'interno di una rosa formulata dal Consiglio Nazionale Forense, sentite le Camere Amministrative; i candidati devono essere avvocati amministrativisti di recente pensionamento o che accettino di abbandonare definitivamente l'esercizio della professione forense.

b) Abolite le sezioni consultive del Consiglio di Stato, la funzione consultiva deve essere allocata su un "ruolo" o una sezione speciale dell'Avvocatura dello Stato, composta da giuristi, la cui attività sia incompatibile con l'esercizio sia della professione forense sia di ogni funzione giudicante.

c) Preclusione per i magistrati di TAR, Consiglio di Stato e Corte dei Conti di ogni incarico extragiudiziario, anche di consulenza, presso Ministeri, Autorità o in qualunque apparato pubblico

d) Agli stessi magistrati deve essere drasticamente limitato ad un numero massimo di

ore annue l'insegnamento presso scuole o istituti privati (compreso corsi di preparazione al concorso per l'ingresso nella magistratura amministrativa).

## **2.4 Direzione degli uffici**

a) Assegnazione della direzione operativa degli uffici giudiziari (ad es. logistica, approvvigionamento, gestione immobili) a personale con funzioni e competenze manageriali. Ai magistrati responsabili dei diversi uffici giudiziari rimane affidata esclusivamente la gestione delle attività giudiziarie e la ripartizione dei carichi di lavoro tra i magistrati.

b) Rafforzamento delle mansioni manageriali del Dirigente Generale del Tribunale.

c) Introduzione di requisiti di formazione continua manageriale e organizzativa per i magistrati destinati a incarichi direttivi.

d) Avvicinamento del numero di personale addetto al supporto di magistrati verso la media europea. Il personale da assumere dovrebbe avere idonea qualificazione professionale, aggiornata attraverso la formazione continua e obbligatoria, incluso competenze digitali sia nella funzione di cancelleria, sia in quella amministrativa, privilegiando laureati in giurisprudenza con competenze digitali. Questo richiederebbe per un pieno adeguamento assunzioni per 2.500 unità, con un costo di circa 350 milioni all'anno.

e) Estensione a tutti i Tribunali il progetto Giustizia Semplice 4.0 del Tribunale di Firenze. Il progetto si basa su un protocollo tra il Tribunale e l'Università per l'affiancamento ai giudici di borsisti neolaureati in legge nell'attività di selezione delle cause con un alto tasso di "mediabilità" e di redazione di una proposta di ordinanza di mediazione delegata al vaglio del giudice affiancato.

f) Sviluppo di migliori capacità di gestione e organizzazione del lavoro all'interno dei Tribunali. Istituzione di corsi continui da parte della Scuola Superiore della Magistratura (SSM), riservati agli aspiranti dirigenti, con docenti esterni (provenienti da Scuole di management, Università, Società civile, anche di provenienza estera) registrati in un albo.

g) Creazione di un Centro di Coordinamento a livello nazionale ed analoghi team a livello locale, analogo alla Struttura di Coordinamento Organizzativo già esistente presso la Corte di Cassazione (simili ai Court manager, soggetti titolari del caseflow management - cioè, della gestione dei procedimenti e del loro flusso - negli uffici giudiziari statunitensi).

h) Riconoscimento, anche a livello normativo, di una maggiore autonomia al Dirigente dell'Ufficio nella scelta di uno o più collaboratori al fine di raggiungere precisi obiettivi

condivisi, senza prevedere pareri e/o interventi dei Consigli Giudiziari o vincoli burocratici. I soggetti selezionati acquistano la funzione di "responsabili" dei singoli progetti e sotto-progetti. Nel team di magistrati collaboratori del Dirigente dell'Ufficio dovranno esser coinvolti il dirigente amministrativo (il c.d. capo dei cancellieri e dei segretari) ed i responsabili amministrativi delle singole Cancellerie in una unica sinergia verso obiettivi condivisi.

## **2.5 Organizzazione del lavoro dei Magistrati**

- a) Piena realizzazione dell'Ufficio del Processo, anche tramite destinazione dei giudici onorari presso lo stesso, quale ausiliario del giudice, con attribuzioni giurisdizionali minori.
- b) Creazione di una magistratura onoraria efficiente, con l'eliminazione dell'inserimento in collegi.

## **2.6 Produttività**

- a) Pubblicazione annuale a cura del Ministero di Giustizia, in un unico complessivo documento ufficiale, degli indicatori di performance e di durata dei processi nei singoli uffici giudiziari con evidenza delle tendenze pluriennali.
- b) Introduzione del criterio di produttività per la valutazione della professionalità del magistrato, anche ai fini della progressione di carriera, da valutarsi secondo parametri quantitativi (numero di provvedimenti prodotti nell'anno) e qualitativi (numero delle cause conciliate e riformate/confermate).
- c) Per le controversie commerciali: (i) intervento straordinario per ridurre l'arretrato, attraverso la creazione di sezioni speciali composte da pool di magistrati dedicati e per un periodo definito (es. due anni); (ii) formazione presso ciascun Tribunale di una magistratura specializzata alla quale assegnare le nuove controversie per garantire una giustizia più efficiente per le imprese.
- d) Istituzione di una Commissione composta da un gruppo di esperti inviati dalla Corte d'Appello, dal Ministero o dal CSM, per comprendere le ragioni della lentezza dei Tribunali particolarmente lenti e visita della Commissione presso tali Tribunali, per comprendere le ragioni del ritardo e stabilire le misure da prendere nell'anno seguente. Le prescrizioni della Commissione dovrebbero essere cogenti.
- e) Modifica del criterio di assegnazione dell'incentivo economico in favore dell'ufficio giudiziario di cui all'art. 37 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98) sostituendo la riduzione percentuale

delle pendenze globali (che incoraggia la definizione delle cause di facile soluzione) con criteri legati proporzionalmente agli effettivi miglioramenti realizzati per le cause più datate: in primis le cause ultradecennali, poi quelle ultra-quinquennali e ultra-triennali.

f) Rafforzamento del sistema statistico di raccolta ed elaborazione dei dati in ogni Tribunale, utilizzando le tecniche già elaborate in sede ministeriale nel biennio 2014-15 durante la "Gestione Bartolomeo" della DGStat del Ministero della Giustizia, distinguendo per i procedimenti pendenti tra giacenza di anzianità fisiologica, cioè debito giudiziario di tipo corrente verso gli utenti (procedimenti non suscettibili di indennizzi ex legge Pinto) e arretrato di anzianità patologica e depurando i dati sui procedimenti pendenti dalle pratiche del Giudice Tutelare (la cui durata dipende dalla vita del singolo soggetto tutelato) e per la materia di rapido esaurimento, cioè per quelle pratiche di Volontaria Giurisdizione che si esauriscono in tempi brevi (es.: nomina di arbitri, amministratori giudiziari, custodi, ricorso per separazione consensuale, autorizzazione all'espatrio di minori e pratiche simili), oltreché per i ricorsi per decreto ingiuntivo.

## **2.7 Digitalizzazione**

a) Unificazione delle dieci piattaforme diverse oggi esistenti per i processi telematici, con contestuale concentrazione delle risorse, delle decisioni e delle gestioni in un unico Ministero o istituzione.

b) Completa informatizzazione degli uffici e collegamento delle Cancellerie di tutti gli uffici giudiziari del Paese.

c) Completamento in tutti gli uffici giudiziari del processo telematico.

d) Costituzione di archivi informatici per la raccolta di dati e atti, con accesso gratuito per magistrati, avvocati e personale amministrativo, per assicurarne la maggiore facilità di consultazione.

e) Semplificazione delle attività di pagamento telematico di contributi, diritti e spese processuali e miglioramento del funzionamento delle modalità di deposito telematico degli atti.

## **2.8 Gratuito patrocinio**

a) Innalzamento della soglia di gratuito patrocinio da 11.494,00 euro a 20.000,00 euro.



## 3. Riforma del processo civile

### 3.1 Riforme del rito processuale di primo grado

a) Unificazione di tutti i riti di cognizione piena in un «rito ordinario unico», mantenendo il «rito cautelare» (artt. 669 bis ss. c.p.c.) ed il «rito camerale» (artt. 737 ss. c.p.c.) e previsione di fasi speciali nel rito ordinario solo per casi specifici (ad esempio, le fasi camerali nei procedimenti di separazione e divorzio e nell'opposizione all'esecuzione).

b) Attribuzione al giudice di maggiori poteri di impulso e direzione del processo, che consentano di modulare i tempi del processo sulla base della complessità, del valore e della natura della controversia.

c) Celebrazione davanti al giudice monocratico di tutti processi di primo grado e mantenimento della collegialità per il Tribunale dei minorenni, per il Tribunale delle imprese e per le procedure di fallimento e di liquidazione giudiziale.

d) Introduzione con ricorso del «rito ordinario unico» e di elementi del rito del lavoro (es. l'attribuzione al giudice di poteri più penetranti), con fasi successive al completamento del contraddittorio trattate per via telematica. Previsione della presenza delle parti, solo per peculiarità della materia o per richiesta da parte dei procuratori costituiti.

e) Attribuzione al Presidente di Sezione e al Presidente del Tribunale di più incisivi poteri di intervento con riguardo alla riunione di cause simili.

f) Soppressione delle udienze di "passaggio".

g) Previsione di termini perentori per la fissazione della prima udienza e contestuale attribuzione al presidente di ciascun ufficio giudiziario del compito di vigilare sul rispetto di tali termini perentori, di annotare su registri nominativi tutte le violazioni e di trasmettere ogni semestre le risultanze al consiglio giudiziario, affinché di tali dati si tenga conto in occasione della valutazione periodica di ciascuno dei magistrati ai fini della richiesta di incarichi direttivi o semi-direttivi o di incarichi speciali.

h) Valorizzazione della mediazione endo-processuale, con attribuzione al giudice di poteri effettivi.

### 3.2 Giudice di Pace

a) Riesame della funzione del Giudice di Pace ed eventuale ridefinizione di competenze per materia, anche senza limite di valore (ad. es. condomini e infortuni,

limitatamente ai danni ai veicoli).

b) Applicazione del rito ordinario di cognizione («rito ordinario unico»), con l'abrogazione degli artt. 316-321 c.p.c. e revisione del procedimento, con omogeneizzazione e accorpamento dei riti speciali.

### **3.3 Riforma del rito processuale di secondo grado**

a) Riforma del rito dell'appello civile, con trattazione in camera di consiglio, qualora non vi sia attività istruttoria e salva la richiesta espressa di una delle parti di discussione orale (e contestuale rinuncia al deposito di comparse conclusionali e memorie di replica). Revisione del filtro in appello, con estensione delle ipotesi di applicazione.

### **3.4 Procedimenti Speciali ed Esecuzione**

a) Previsione di accesso diretto al divorzio, senza la procedura di separazione personale, rendendo i due procedimenti alternativi e non consecutivi.

b) Nomina del tutore o del curatore direttamente da parte del Tribunale nei procedimenti di interdizione e inabilitazione con abolizione della procedura dinanzi al giudice tutelare e con giuramento dei tutori dinanzi al Cancelliere.

c) Previsione del procedimento monitorio per ottenere un'ingiunzione al rilascio di un bene immobile.

d) Riforma integrale del processo esecutivo, con opposizione in camera di consiglio, escludendo l'esame delle questioni di merito.

e) Estensione della procedura di convalida (di licenza per scadenza del contratto e di sfratto per morosità) ai contratti di comodato di beni immobili e di affitto d'azienda, con dimezzamento dei termini a comparire (art. 660 c.p.c.).

### **3.5 Accesso alla Corte di Cassazione**

a) Riesame dei filtri per l'accesso al giudizio in Cassazione con recupero della funzione nomofilattica (ossia di garanzia dell'esatta osservanza e dell'uniforme interpretazione della legge) della Corte di Cassazione.

b) Introduzione, nel caso di ricorso in Cassazione contro la cosiddetta "doppia conforme", ed in caso di ulteriore soccombenza, della liquidazione delle spese alla parte vincitrice in misura esemplare.

### **3.6 Contenimento di strumenti di abuso del processo (nell'agire e nel difendersi)**

a) Liquidazione, anche d'ufficio, del danno da lite temeraria (art. 96 ultimo comma c.p.c.), oggi di scarsa applicazione, determinato dal giudice in considerazione del valore, della durata del giudizio, della temerarietà della difesa e di ogni altra circostanza utile. Introduzione di sanzioni analoghe, in sede di esecuzione forzata, a carico del debitore che abbia ostacolato, rallentato o reso più onerosa la procedura esecutiva, con potere del giudice di porre a carico del debitore una somma da versare al creditore procedente e agli eventuali creditori intervenuti, prelevandola dal ricavato dell'espropriazione forzata o computandola ai fini dell'eventuale assegnazione.

b) Aumento del contributo unificato per le cause di grande valore, con ulteriore scaglione delle tariffe per le cause di valore superiore a 5 milioni di euro e adeguamento annuale dell'importo alle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo.

c) Rimborso del contributo unificato con la soccombenza per le cause di valore superiore ai 500.000 euro.

d) Applicazione degli interessi moratori ex L.231/2002 per la condanna in Cassazione per chi abbia proposto ricorso dopo una doppia conforme.

e) Analisi delle cause seriali anomale (quali le cause di risarcimento danni per la circolazione dei veicoli in alcune circoscrizioni), mediante indagini conoscitive attraverso rilevazioni statistiche periodiche e segnalazioni da parte dell'Ufficio di Statistica del Ministero della Giustizia all'Autorità Giudiziaria.

## **4. Strumenti di risoluzione extragiudiziale**

### **4.1 Riforma dell'arbitrato**

a) Introduzione di misure per ampliare l'accesso all'arbitrato, in accordo con le Camere Arbitrali (ad esempio, riduzione dei costi dell'arbitrato).

b) Agevolazioni e crediti di imposta per l'arbitrato nelle controversie societarie (es. impugnazione delle delibere assembleari) e condominiali (con facoltà di compromettere in arbitri la controversia all'esito del tentativo di mediazione obbligatoria).

c) Sostituzione della tassa di registro proporzionale, applicata ai provvedimenti che dichiarano esecutivi lodi arbitrali interni e talvolta anche stranieri, con un'imposta in misura fissa. Il costo delle misure previste da questo e dal precedente paragrafo sarebbe

prevedibilmente di ammontare contenuto.

d) Attribuzione di poteri cautelari agli arbitri.

## **4.2 Altri strumenti di risoluzione stragiudiziale**

a) Affidamento a organismi amministrati dagli Ordini dei Notai e degli Avvocati della gestione di alcune procedure di volontaria giurisdizione, a costi predeterminati.

b) Estensione ad altri settori del consumo delle procedure utilizzate dai Corecom per le controversie telefoniche e dall'Arbitro Bancario e Finanziario per il contenzioso bancario.

c) Estensione del primo incontro di mediazione a tutto il contenzioso in materia di diritti disponibili.

d) Previsione di un accordo transattivo sottoscritto dalle parti e dagli avvocati (che ne attestino la conformità alle norme imperative e all'ordine pubblico), che costituisca titolo esecutivo.

e) Istituzione di uffici di Ombudsman imparziali per grandi imprese e organizzazioni pubbliche, per prevenire e risolvere il contenzioso sul luogo di lavoro.

f) Esenzione da responsabilità contabile per i funzionari pubblici che abbiano concluso accordi transattivi e di conciliazione, con parere favorevole dell'Avvocatura interna e di un altro funzionario direttivo ed entro importi predefiniti.

g) Introduzione del rimborso del contributo unificato già corrisposto e del riconoscimento alle parti in lite che decidano di definire in via stragiudiziale una causa in corso, di un credito d'imposta per le indennità di mediazione o arbitrato e per gli onorari degli avvocati che li assistono.

e) Introduzione di una doppia misura di incentivi fiscali già previsti in tutte le procedure stragiudiziali per almeno due anni (es. aumento a 100.000 euro dell'esenzione dall'imposta di registro dei verbali di mediazione). Il costo delle misure previste da questo e dal precedente paragrafo sarebbe prevedibilmente di ammontare contenuto.

## **5. Riforma del diritto Fallimentare**

### **5.1 Immediata attuazione della direttiva UE/2019/1023, che prevede:**

a) Responsabilità esclusiva del debitore per la redazione del piano di ristrutturazione, con il supporto di un professionista nei casi di legge.

b) Velocizzazione e semplificazione della ristrutturazione, con costi ridotti.

c) Limitazione dell'intervento del tribunale fallimentare nella ristrutturazione ai soli casi di abusi (ad esempio, danni ai creditori).

d) Previsione di immediata vincolatività degli accordi tra debitore e creditori, raggiunti stragiudizialmente secondo le modalità di legge, salvi pochi casi di omologazione obbligatoria del Tribunale.

e) Mantenimento della responsabilità del debitore per la gestione dell'azienda anche durante la crisi.

f) Divieto di azioni esecutive individuali di creditori, dall'apertura della crisi e per un periodo massimo di 12 mesi.

g) Esclusione dalla revocatoria dei finanziamenti erogati durante la ristrutturazione.

## **6. Riforma del Sistema di Giurisdizione Penale**

### **6.1 Revisione del principio di obbligatorietà della azione penale.**

a) Modifica dell'art. 112 Cost. che preveda l'individuazione della priorità nella persecuzione dei reati più gravi e linee di politica giudiziaria.

### **6.2 Certezza della Pena**

a) Revisione generale della legislazione in merito ai benefici e sconti di pena con previsione di criteri più specifici e certi per la loro applicazione e più stringenti per i pluricondannati e i recidivi. Inasprimento dei criteri per l'applicazione delle maggiorazioni di pena in caso di recidiva.

### **6.3 Presunzione di innocenza (Art. 27 della Costituzione)**

a) Rafforzamento di ogni norma che garantisca la corretta applicazione della direttiva europea 343/16 in tema di presunzione di innocenza, con particolare riferimento all'aggravamento delle sanzioni in tema di violazione del segreto istruttorio e alla effettività del relativo procedimento di accertamento delle violazioni.

b) Spostamento del processo ad altra sede (remissione) quando l'eccessiva esposizione mediatica (attraverso la violazione della direttiva UE 343/2016 e del segreto istruttorio) sia tale da compromettere il rispetto del principio di presunzione di innocenza.

#### **6.4 Processo telematico**

a) Unificazione ed implementazione della piattaforma di processo telematico con contestuale salvaguardia del principio dell'oralità del dibattimento.

#### **6.5 Depenalizzazione e giustizia riparativa**

a) Estensione della depenalizzazione e delle forme di giustizia riparativa, rispondendo a un intervento di "sistema" che preveda meccanismi di tutela civile o amministrativa per gli interessi giuridici originariamente tutelati dalle norme penali abrogate.

b) Rafforzamento della tutela risarcitoria della persona offesa, attraverso l'estensione dei casi nei quali la sospensione della pena e altri benefici sono condizionati all'integrale risarcimento del danno procurato (salvi i casi di incapacità reddituale del reo).

#### **6.6 Prescrizione e principio di ragionevole durata del processo.**

a) Abrogazione della riforma Bonafede sulla prescrizione che allo stato significa "fine processo mai" e ritorno alla disciplina precedente a tale riforma, nella direzione segnata dalla recente sentenza della Corte Costituzionale 278/2020, in cui si è evidenziato che la determinazione della durata della prescrizione rientra pieno titolo nelle Garanzie Costituzionali previste per l'imputato.

#### **6.7 Riti alternativi e messa in prova**

a) Rafforzamento dei riti alternativi con aumento della premialità in fase di indagini preliminari e limitazione dell'efficacia extra-penale del patteggiamento. Intervento normativo sul patteggiamento che consenta la possibilità di "difendersi negoziando" anche in ordine al titolo di reato, con la supervisione del Giudice solo con riferimento all'eventuale violazione dei limiti normativi di pena.

b) Abolizione dei limiti all'opzione di scelta del Giudizio Abbreviato. I riti alternativi, in un'ottica di deflazione del carico giudiziario ed in ipotesi di chiara evidenza dei fatti, vanno comunque agevolati affinché rispondano alle finalità che si era preposto il Legislatore.

#### **6.8. Spese processuali e gratuito patrocinio**

a) Estensione e rifinanziamento sino a 100 milioni dell'istituto del rimborso delle spese processuali in caso di imputati assolti.

## **6.9 Nomina del difensore ed elezione di domicilio**

a) Introduzione della previsione per la quale in fase di indagini preliminari la nomina del legale di fiducia equivalga ad elezione di domicilio con conseguente eliminazione del carico di notifiche.

b) Parità effettiva tra consulenti tecnici dell'accusa e della difesa, oggi messa in dubbio da alcune pronunce della Cassazione.

## **6.10 Indagini preliminari, Udienza preliminare e custodia cautelare**

a) Introduzione di una normativa stringente per garantire il rispetto del limite della durata delle indagini preliminari, stabilendo, in caso di violazione ingiustificata, l'automatico non luogo a procedere e limitando tassativamente i casi di richiesta di proroga, con previsione della piena discovery delle prove all'atto della richiesta. Il segreto istruttorio dovrà essere tale fino alla conclusione delle indagini preliminari con previsione che, in caso di violazioni, le indagini siano svolte da una Procura differente da quella in cui si è verificato il fatto.

b) Fissazione di condizioni rigorose per la proroga delle indagini, uscendo dall'attuale modello di automatismo nella proroga, da consentire solo in caso di "congrua ed adeguata motivazione" circa la tipologia e natura delle indagini da espletare, con previsione di estinzione dell'azione penale in caso di inerzia.

c) Previsione, in caso di tardiva e colposa iscrizione nel registro degli indagati, dell'inutilizzabilità degli elementi di prova raccolti nel corso del periodo precedente l'iscrizione.

d) Modifica dell'attuale assetto normativo che prevede condizioni troppo generiche per fondare la richiesta di rinvio a giudizio ed introduzione di una norma che preveda l'archiviazione dei procedimenti "che non consentano di ritenere altamente probabile l'accoglimento della prospettazione accusatoria in giudizio". Abrogazione dell'art. 421 bis c.p.p. in tema di intervento di integrazione del giudice sulle indagini preliminari, che debbono restare di esclusiva competenza e responsabilità degli organi della Procura della Repubblica.

e) Divieto di pubblicazione dell'ordinanza che dispone le misure cautelari e previsione - ad eccezione dei casi di particolare gravità per pericolo di fuga, di reiterazione dei reati o di particolare allarme sociale - che la custodia cautelare possa intervenire solo dopo un interrogatorio di garanzia dell'imputato nell'ambito di un procedimento in Camera di Consiglio, davanti ad un organo collegiale, che valuti in contraddittorio con la difesa l'esistenza dei

presupposti per il provvedimento di limitazione della libertà. Previsione di esclusione di custodia cautelare motivata da solo "pericolo di reiterazione dei reati" in caso di imputato incensurato, con eccezione dei reati di grave allarme sociale.

#### **6.11 Motivi di inammissibilità del ricorso per cassazione**

a) Esclusione dell'ipotesi di pronuncia di inammissibilità del ricorso per cassazione per manifesta infondatezza dei motivi, con la parziale abrogazione dell'art. 606 c.p.p., comma 3.

## **7. Riforma del Sistema di Giurisdizione amministrativa**

### **7.1 Introduzione di un rito semplificato caratterizzato dal giudice monocratico**

a) Istituzione di un rito semplificato rimesso a giudici monocratici, cui attribuire materie che non necessitano di decisione collegiale; il rito deve garantire un ampio accesso al cittadino e deve raccordarsi con l'implementazione del ruolo del difensore civico.

### **7.2 Strumenti per la tempestività del processo amministrativo**

a) Previsione nel processo amministrativo di termini perentori in luogo dei termini ordinatori e, in particolare, della obbligatoria fissazione della udienza di merito entro un termine perentorio (ad esempio 180 giorni), a seguito di deposito di istanza di prelievo (riforma art. 71 e ss., D. Lgs. n. 104, del 2 luglio 2010, c.p.a.).

b) Riduzione della perenzione dagli attuali 5 anni a 3 anni (riforma art. 82, D. Lgs. n. 104, del 2 luglio 2010, c.p.a.).

### **7.3 Strumenti di razionalizzazione dei rimedi giurisdizionali e amministrativi**

a) Abolizione dei Tribunali delle Acque Pubbliche (TRAP e TSAP) e riconduzione del relativo contenzioso al Giudice Ordinario o al Giudice Amministrativo, a seconda dell'oggetto della controversia (riforma del Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775).

b) Abolizione del Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica (DPR n. 1199, del 24 novembre 1971).



## 8. Riforma del Sistema di Giurisdizione tributaria

a) Per rendere il processo tributario un "giusto processo", ai sensi dell'art. 111 Cost., rafforzando la terzietà, imparzialità e indipendenza del giudice, è necessario creare un ruolo di magistrati tributari da selezionare con pubblico concorso, e con reclutamento anche attraverso la mobilità del personale attualmente impiegato nelle funzioni di segreteria delle Commissioni tributarie presso il MEF e istituire sezioni specializzate presso Tribunali e Corti di Appello gestite dal Ministero di Giustizia e coadiuvate da personale di cancelleria specializzato.

b) Istituzione di una Sezione tributaria specializzata della Cassazione, composta da tante sottosezioni quante sono le materie riferibili al diritto tributario di relativa competenza, per garantire la funzione di interpretazione e certezza del diritto connaturale alla Corte suprema.

c) Effettività dei termini di fissazione delle udienze cautelari, con apposite preclusioni per il Collegio che non rispetti i termini di fissazione della fase cautelare, in modo da rendere effettiva la tutela cautelare e quindi tempestivo l'intervento giurisdizionale.

d) Estendere l'ammissibilità della prova per testi nel processo tributario, garantendo la genuinità della prova anche attraverso l'applicabilità delle disposizioni penali poste a suo presidio, quale ad esempio il delitto di falsa testimonianza.

e) Introduzione di una piattaforma telematica comune per tutti i processi, semplice, intuitiva e fondata sul principio TOOP, con schermate e regole generali simili per la celebrazione del processo telematico per tutte le giurisdizioni.

f) Mediazione del Giudice tributario.

g) Assoggettare gli accordi e tutti gli strumenti deflattivi del contenzioso posti in essere dall'Amministrazione finanziaria e dal contribuente, prima della loro efficacia, al vaglio terzo ed imparziale del Giudice tributario in composizione monocratica in funzione di mediatore, che può accettare, rigettare o rigettare con rilievi la proposta congiunta degli Uffici e del contribuente. La decisione dovrebbe essere soggetta solo a reclamo e non precludere la proposizione di un nuovo accordo che tenga conto dei rilievi eventualmente formulati.

