

Casa nostra!

CITTADINI A TUTELA DELLA **GIUSTIZIA**

IV rapporto PiT giustizia



INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO PRIMO	5
PARTECIPAZIONE ED EMPOWERMENT: PAROLE D'ORDINE DELLA GIUSTIZIA	5
1.1 La crisi di fiducia e la richiesta di informazioni	5
1.2 La richiesta di intervento pubblico di Cittadinanzattiva	11
1.3 Il conflitto con gli avvocati: un mandato di s...fiducia	15
1.4 Focus tematico: cittadini e Pubblica Amministrazione, una relazione problematica	18
CAPITOLO SECONDO	24
CRISI ECONOMICA VS SISTEMA GIUDIZIARIO	24
2.1 Tensioni sociali: il Tribunale è la soluzione?	25
2.2 Il contenzioso civile	29
2.3 Disoccupati e processati	33
2.4 Patrocinio a spese dello Stato	36
CAPITOLO TERZO	40
LA RIFORMA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO	40
3.1 La riforma delle circoscrizioni giudiziarie (Legge delega 148/2011)	40
3.2 La prescrizione del reato, buco nero del sistema penale	43
3.3 L'accertamento tecnico preventivo obbligatorio nelle cause di invalidità (ex art. 445-bis C.p.c.)	47
3.4 Composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile (Legge 3/2012)	51
3.5 Work in progress: primi risultati di un' indagine civica sulla mediazione (d.lgs 28/2010).	54

VALUTAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE	64
NOTA METODOLOGICA	70
RINGRAZIAMENTI	73

INTRODUZIONE

Il 23 maggio 2012 ricorre il ventesimo anniversario della strage di Capaci in cui morirono assassinati dalla mafia Giovanni Falcone, sua moglie, Francesca Morvillo e gli uomini della sua scorta, Vito Schifani, Rocco Dicillo, Antonio Montinaro.

Un viaggio attraverso la memoria ci porta a ricordare che un paio di settimane prima del 23 maggio 1992 Giovanni Moro, allora Segretario del Movimento Federativo Democratico (oggi Cittadinanzattiva) e Stefania Nichinonni, Responsabile della segreteria organizzativa nazionale, furono ricevuti al Ministero della Giustizia dal Giudice Falcone, da poco tempo chiamato a Dirigere gli Affari penali, per parlare di diritti e di partecipazione civica, cuore della missione del movimento. Era il 1992 e il Movimento, in piena fase congressuale, era impegnato anche in Sicilia a mobilitare i cittadini per incoraggiare la loro partecipazione attiva nella vita delle comunità locali oppresse dagli attentati mafiosi, dalle estorsioni e dall'usura; per la fine del mese di novembre del '92 era stato convocato a Palermo il Congresso regionale siciliano.

Giovanni Moro incontrò Giovanni Falcone per parlargli di un altro modo di fare i cittadini per essere considerati *Non più ospiti ma padroni di casa della Repubblica*. Un modo per andare oltre le pur importanti fiaccolate di sostegno ai Servitori dello Stato, oltre i necessari cortei di condanna della mafia. A Giovanni Falcone presentò l'iniziativa dal titolo "*Cittadini per l'ordine democratico e la giustizia*" che stava per essere realizzata a Pachino (SR) e che aveva per oggetto la sicurezza del territorio e l'individuazione dei luoghi a rischio e per protagonisti i cittadini e gli studenti di tutte le scuole superiori della cittadina siciliana. Da quella iniziativa conseguì poi la partecipazione dei rappresentanti del Movimento alla riunione del Comitato per la Sicurezza e l'ordine pubblico di Pachino.

Cittadinanzattiva ritiene di poter affermare che oggi, a vent'anni dalla strage, nella giustizia italiana qualcosa di diverso e di positivo è accaduto: i cittadini sono entrati nei tribunali senza essere testimoni o parti in causa nei processi, si sono confrontati con i Presidenti dei tribunali e con i Dirigenti della Giustizia, hanno acquisito dati e informazioni, hanno dato conto sui dati raccolti e analizzati ed hanno avanzato proposte di miglioramento al fine di condividerle. E' accaduto che la Magistratura ha ritenuto e ritiene importante "l'acquisizione del *punto di vista esterno* per evitare l'autoreferenzialità e la visione corporativa"; che i Dirigenti della Giustizia hanno dato impulso operativo al progetto; che il Ministero della Giustizia, attraverso il Dipartimento Organizzazione giudiziaria, ha osservato e seguito questa sperimentazione.

Il I Rapporto sperimentale di "Valutazione civica di nove tribunali italiani" ne è la concreta testimonianza.

E' anche accaduto che, dal 2008, i cittadini hanno avuto la possibilità di consegnare al Servizio gratuito PiT Giustizia le *tante storie* del loro problematico rapporto con la giustizia italiana. Dalle loro storie e dalle carte processuali la rete di Cittadinanzattiva Giustizia per i Diritti ha tratto i dati 2011 sulle disfunzioni della giustizia italiana.

Questo IV Rapporto sulla Giustizia che viene anche pubblicato il 23 maggio 2012, costituisce un'altra testimonianza concreta.

La Valutazione civica dei tribunali civili e i Rapporti PiT sulla Giustizia sono il frutto del lavoro consolidato negli anni da Giustizia per i Diritti, la rete di tutela di Cittadinanzattiva, supportata dal Servizio PiT di Cittadinanzattiva e, dal 2011, dalla neonata Agenzia di Valutazione Civica di Cittadinanzattiva. Un impegno, quello nella giustizia, lungo oltre vent'anni e volto non soltanto alla tutela quotidiana dei diritti dei cittadini ma anche allo sviluppo di politiche per facilitare l'accesso dei cittadini al servizio, per migliorare la qualità dell'organizzazione giudiziaria italiana, per contribuire al dialogo e alla discussione tra le diverse componenti del mondo giudiziario, per promuovere un controllo pubblico diffuso sull'amministrazione della giustizia e il riconoscimento di diritti nei confronti di quei soggetti che ne risultino esclusi.

Tante le tappe importanti e significative: dalla proclamazione pubblica della Carta dei diritti del cittadino nella giustizia, avvenuta il 14 giugno 2001 alle attività di ricerca nell'ambito della giustizia civile in Italia (1995); dal rapporto sui consulenti tecnici d'ufficio (maggio 1999) alle proposte di emendamento all'art. 111 della Costituzione, cosiddetto del "giusto processo", volte all'inserimento dei diritti della vittima del reato, al seminario europeo sulla tutela delle vittime; dalla tutela legale dei singoli cittadini alle nuove frontiere dei diritti raggiunti attraverso sentenze innovative e lungimiranti.

Oggi, nella crisi generale che attanaglia il nostro Paese, istituzionale prima ancora che economica, il compito dei cittadini è quello di rafforzare la partecipazione civica per tutelare la giurisdizione pubblica, per migliorare la qualità del servizio giustizia, per sostenere quanti fanno il loro dovere! Cittadinanzattiva ritiene che il contrasto alla illegalità e la lotta alla/e mafia/e sia da condurre, quanto meno, ad armi pari; armi certo consone ad un paese civile: risorse adeguate, tecnologie e strumenti e formazione/competenze. Giustizia efficiente e di qualità e sostegno alla magistratura ed alle forze dell'ordine sono indispensabili ancor più oggi per affermare la legalità e per contrastare tutte le forme di illegalità e di abuso, di speculazione e arricchimenti illeciti che spesso si muovono in un sottobosco fatto di rapporti anomali e inquinati tra cittadini e politica ed anche di collusione tra imprese e criminalità.

Il 23 maggio 1992 è una data che rimarrà viva nella memoria dei cittadini italiani. Cittadinanzattiva ritiene di poter offrire questo altro modo, piccolo ma concreto, per ricordare il Giudice Falcone e tutti i Magistrati e Poliziotti assassinati dalla mafia nell'esercizio del loro dovere.

CAPITOLO PRIMO

PARTECIPAZIONE ED EMPOWERMENT: PAROLE D'ORDINE DELLA GIUSTIZIA

1.1 La crisi di fiducia e la richiesta di informazioni

Nell'attuale quadro della crisi economica, finanziaria e sociale che caratterizza l'Italia si inserisce il problema endemico dell'inefficienza del Sistema Giudiziario con conseguenze che vanno al di là dei costi e degli sprechi e che si estendono alla credibilità delle Istituzioni, nonché alla fiducia dei cittadini.

L'efficienza e la qualità del nostro Sistema Giudiziario rappresentano un traguardo importante da raggiungere in tempi brevi e per le quali tutti i soggetti – legislatore, magistratura, avvocatura, personale amministrativo e cittadini stessi- devono adoperarsi. Quella che si fa urgente e improrogabile è una vera e propria opera di "risanamento" di quello che è un servizio primario, un bene comune ed essenziale da gestire con criterio e senso di responsabilità.

Ovvio e scontato che i diritti dei cittadini sono al centro del Sistema Giudiziario. E' a quest'ultimo che fanno affidamento per tutelarsi ma il risultato è che si ritrovano sovente a fare i conti con un servizio poco rispondente alle reali esigenze di tutela.

Quello che è emerso in quattro anni di attività del servizio PiT Giustizia¹ possiamo riassumerlo in due punti essenziali:

- scarsa funzionalità dell'organizzazione del sistema giudiziario, con conseguenze dirette sui tempi e i costi
- bisogno – quasi inesauribile - di informazioni ed orientamento.

L'accesso alla giustizia è un diritto fondamentale riconosciuto a livello Costituzionale: la qualità del Sistema Giudiziario deve essere garantita per permettere ai cittadini di essere parte integrante di quel sistema e per evitare ulteriori lesioni di diritti, risolvendo le controversie insorte in tempi brevi e certi.

E' evidente la necessità di sentirsi parte attiva del Sistema Giudiziario, la volontà di partecipare attivamente al buon funzionamento dello stesso.

Le segnalazioni, infatti hanno spesso ad oggetto la richiesta di informazioni sul funzionamento del sistema giudiziario, sulle normative che ne regolano l'organizzazione e sulle allocazioni di Tribunali e uffici giudiziari.

Spesso i cittadini sono spaesati e senza punti di riferimento. Hanno bisogno di sapere quali possono essere le strade da percorrere a monte di un'azione giudiziaria, di capirne i meccanismi (attività sinora delegata quasi esclusivamente ai "tecnici del mestiere"), di conoscere le risorse e/o opportunità a disposizione, di avere spiegazioni sul perché ad un tratto la macchina giudiziaria si inceppa, si ferma.

¹PiT è acronimo di Progetto Integrato di Tutela dei diritti dei cittadini. Il PiT Giustizia nasce il 2 giugno del 2008 come servizio gratuito di ascolto, informazione, consulenza ed assistenza ai cittadini in ambito di giustizia.

Una prima analisi dei dati del PiT Giustizia, dati generali sul totale delle segnalazioni, dice che nel 2011 si registra rispetto al 2010 un aumento percentuale considerevole del 27% per quanto riguarda la richiesta di informazioni da parte del cittadino:

Tipologia di richiesta	2011	2010
Consulenza	25%	51%
Informazione	64%	37%
Assistenza	11%	12%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 1 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

Questo dato si rivela di importanza fondamentale perché è sintomo di uno dei malesseri più grandi vissuti da chi contatta il nostro Servizio di ascolto - la fame di informazione - e che caratterizza tutti e tre gli ambiti dell'azione giudiziaria già avviata: civile (51% la richiesta di informazioni nel 2011 rispetto al 24% del 2010)

Tipologia di richiesta ambito civile	2011	2010
Informazioni	51%	24%
Consulenza	25%	61%
Assistenza	24%	15%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 2 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

... penale (53% nel 2011 e 18% nel 2010)

Tipologia di richiesta ambito penale	2011	2010
Informazioni	53%	18%
Consulenza	28%	51%
Assistenza legale e/o tecnica	19%	31%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 3 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

.....ed amministrativo (50% nel 2012 e 19% nel 2010)

Tipologia di richiesta amministrativo	2011	2010
Consulenza	50%	59%
Informazioni	50%	19%
Assistenza legale e/o tecnica	0%	22%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 4 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

Stesso discorso anche nel caso di azione giudiziaria non avviata: rispetto al 2010 (59%) nel 2011 vi è un aumento della richiesta di informazioni (69%).

Tipologia di richiesta azione giudiziaria non avviata	2011	2010
Informazioni	69%	59%
Consulenza	23%	38%
Assistenza	8%	3%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 5 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

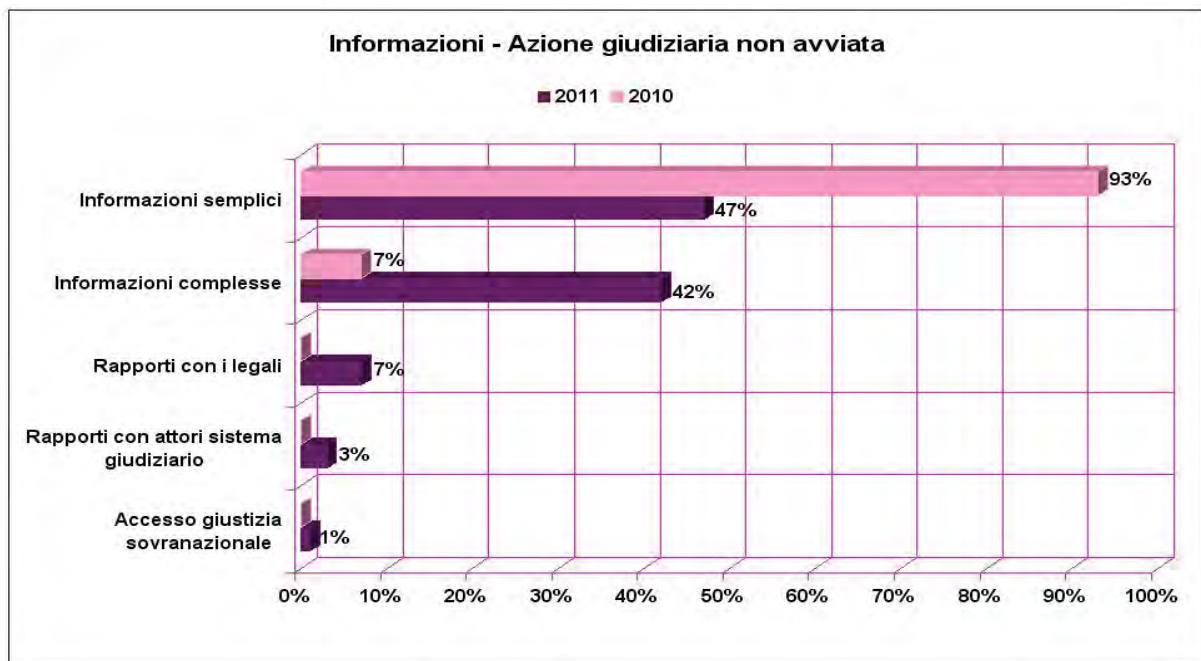
Le richieste dei cittadini riguardano sia informazioni preventive per capire come muoversi a seconda delle possibilità di tutela previste dal nostro ordinamento – e quindi il bisogno di sapere è a monte di un'azione giudiziaria - sia questioni, dubbi ed interrogativi relativi all'*iter* giudiziario intrapreso, all'andamento del processo in corso, ai tempi di definizione dello stesso, ai costi relativi sempre più onerosi, ai rapporti con i legali di fiducia e con C.T.U.² e C.T.P.³

Il Signor M. ci chiede informazioni relative al contributo unificato. Vorrebbe sapere se è vero che con la Manovra 2011 per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica – ricorso amministrativo fino a questo momento gratuito - è stato introdotto un contributo unificato di ben 600 euro.

Nel 2006 ha presentato una querela nei confronti di quattro persone per violazione di domicilio e danneggiamento. Nel 2010 il giudice ha emesso la sentenza depositata nel luglio 2010 condannando solo due degli imputati e riconoscendo a lui, costituitosi parte civile, il diritto al risarcimento da liquidarsi in separata sede. Vorrebbe sapere: 1) quali sono i termini per impugnare la sentenza di condanna da parte degli imputati; 2) se lui come parte civile può sapere se hanno proposto appello; 3) quali sono i termini per iniziare la causa di risarcimento in sede civile; 4) se esiste il rischio prescrizione.

Per quanto riguarda l'azione giudiziaria non avviata è interessante evidenziare che la richiesta di informazioni complesse ha subito un'impennata nel 2011, passando dal 7% al 42%.

Per informazioni complesse intendiamo una tipologia di richiesta che entra nel merito di questioni precise, come il Patrocinio a spese dello Stato, la possibilità di risarcimento danni per l'eccessiva durata del procedimento, l'informativa sulla privacy o le informazioni sull'organizzazione del sistema giudiziario e sulla giurisdizione europea.



² Consulente tecnico d'ufficio

³ Consulente tecnico di parte

Figura 1 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

In questo senso il PiT Giustizia si è attivato per fornire un orientamento al cittadino che, nella maggior parte dei casi, sembra non avere nessuna idea di cosa fare per attivarsi, preoccupato troppo dalle eventuali spese da sostenere e dai tempi noti, della Giustizia.

La Signora B. ci contatta per avere chiarimenti in merito al Patrocinio a spese dello Stato. Ci chiede se, percependo un' indennità di invalidità permanente mensile e lavorando grazie ad una borsa lavoro a fini terapeutici, per l'accesso al patrocinio gratuito si deve tener conto anche di queste due entrate che sono forse esenti dal reddito oltre ai "normali" requisiti per ottenere l'accesso al beneficio.

La Signora S. vorrebbe avere informazioni sulla mediazione per controversie di natura condominiale. Vorrebbe impugnare un verbale di assemblea approvato dalla maggioranza contenente conteggi sbagliati dell'amministratore.

Dal grafico di seguito riportato possiamo invece capire come sono suddivise le segnalazioni giunte relative alla richiesta di informazioni per quanto riguarda l'ambito civile, nel caso di processi già avviati.

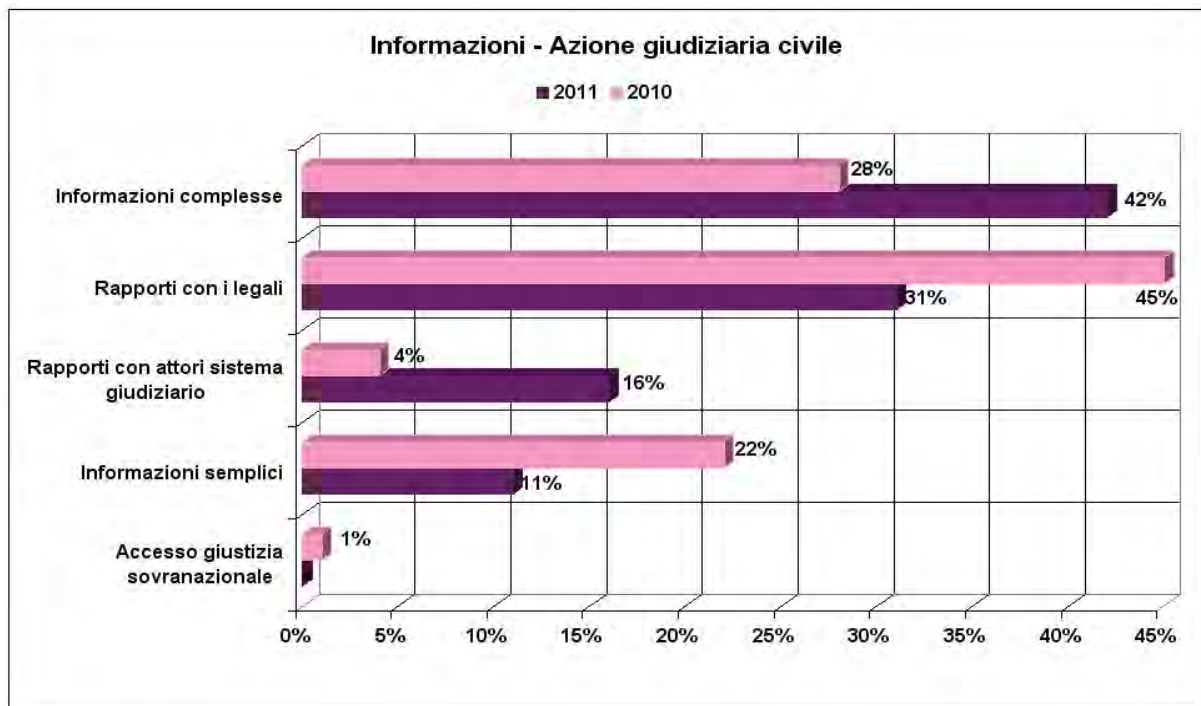


Figura 2 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Nel 2011, infatti, si registra un aumento percentuale del 14% (42%) per quanto riguarda la richiesta di informazioni complesse. Come già precisato, questa tipologia di informazioni riguarda le richieste da parte dei cittadini relativamente a questioni nel merito più specifiche, illustrate dettagliatamente nella tabella di seguito:

Informazioni complesse ambito civile	2011	2010
Organizzazione del Sistema Giudiziario	37%	20%
Risarcimento per irragionevole durata del processo	17%	20%
Sangue infetto e danno emo trasfusionale	13%	13%
Autodifesa presso Giudice di Pace o Prefetto	13%	7%
Limitazione diritto agire persona fisica	10%	13%
Infortunistica e risarcimento diretto	4%	7%
Patrocinio a spese dello Stato	0%	20%
Altro	6%	0%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 6 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

Il dato più rilevante è l'aumento, nel 2011, della richiesta di informazioni complesse in riferimento all'organizzazione del sistema giudiziario (+17%): questo vuol dire che le richieste dei cittadini sono orientate maggiormente a conoscere e capire come funziona la macchina giudiziaria e quali vie sono percorribili, soprattutto nel momento in cui la macchina si inceppa, senza apparenti spiegazioni.

Il Signor L. lamenta l'inefficienza del sistema giustizia. Ha in corso una causa civile di risarcimento danni dal 2001. E' stato investito sulle strisce pedonali ed ha riportato dei danni molto gravi. E' inabile al lavoro; ha avviato un'azione di risarcimento e, dopo il primo grado, conclusosi nel 2009, da due anni la causa è ferma presso la Corte di Appello. La cosa incredibile è che la Corte, ingiustificatamente, ha rinviato l'udienza a novembre del 2015! E' possibile un rinvio a così lungo termine? Cosa può fare?

Medesimo discorso può essere fatto per quanto riguarda l'ambito penale:

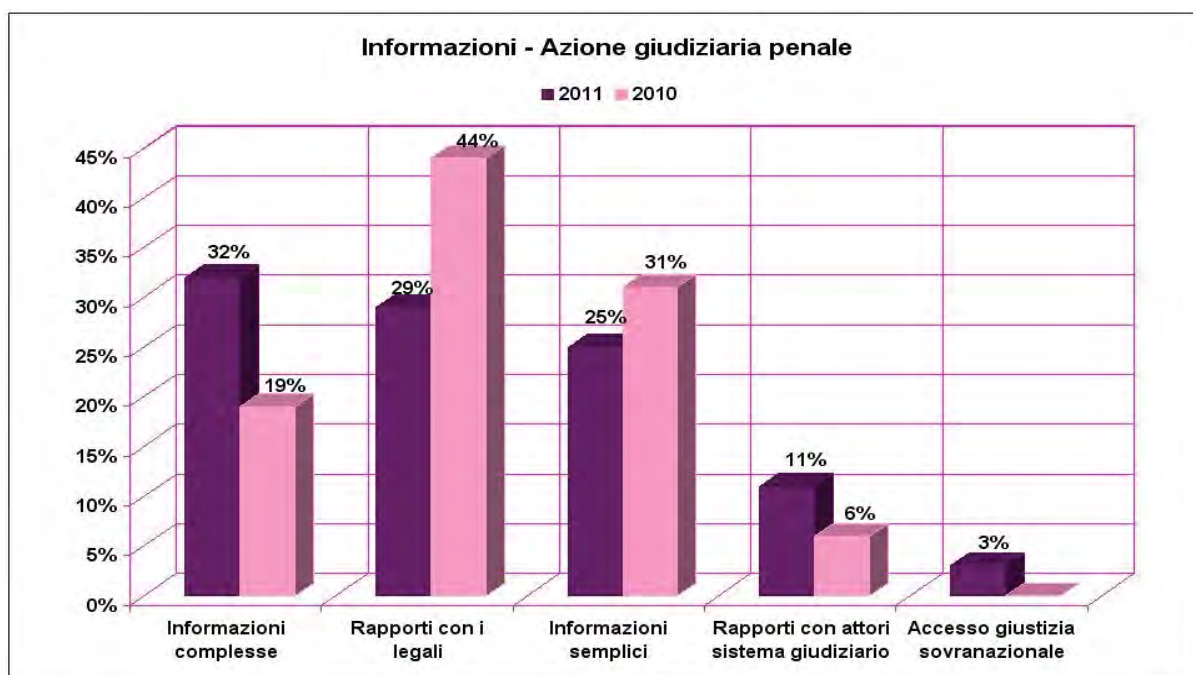


Figura 3 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

Si registra anche qui un aumento della richiesta di informazioni complesse rispetto al 2010 e, altro dato interessante, risulta quello relativo ai rapporti con gli attori del sistema giudiziario (11%), in crescita rispetto al 2010.

La Signora T. è una disabile con sclerosi multipla grave. Diversi anni fa è stata chiamata a testimoniare in una causa ma non si è presentata per i suoi gravi problemi di salute. A distanza di tempo le è giunta la sanzione del tribunale per la mancata comparizione. E' giusto?

Come nel civile, dove si registra un aumento ancor più considerevole (+ 12% rispetto al 2010)⁴, anche nell'ambito penale la richiesta di informazioni fa riferimento all'insofferenza dimostrata dai cittadini nei confronti degli operatori della macchina giudiziaria (magistrati, consulenti tecnici, cancellieri, ufficiali giudiziari, etc.): *perché la notifica di un atto non è arrivata? Perché il giudice ha stabilito un rinvio di udienza così lungo? Perché si è svolta un'udienza a mia insaputa? Perché il CTU non ha ancora depositato la perizia?*

Quello che può fare la differenza un'adeguata preparazione giuridica specialistica da parte degli operatori della macchina giudiziaria, *in primis* dei giudici⁵.

In questo panorama generale fatto di carenze, si inserisce il discorso legato alla possibile presenza, all'interno delle strutture giudiziarie, degli URP⁶, uffici che vengano appositamente istituiti per fornire un supporto adeguato e concreto agli utenti del servizio, favorendone l'accoglienza, l'informazione e l'ascolto ed aiutando il cittadino nella comprensione delle procedure⁷.

Nei tribunali italiani non esistono oggi che pochi luoghi deputati a svolgere questa funzione di orientamento, ma aprire le strutture giudiziarie all'utenza risulta ormai un passaggio obbligato anche alla luce dell'informatizzazione del sistema giudiziario, sintomo evidente che si sta lavorando per semplificare e razionalizzare risorse, uffici, strutture⁸ per rendere la macchina più efficiente nell'ottica di un progetto organizzativo fondato sulla "cultura dell'ufficio"⁹.

⁴ vedi figura 2

⁵ *"E' questo che pretende da loro la società, perché è in questa loro sapienza specifica che risiede la probabilità di un giudizio corretto"* Relazione del Presidente della Suprema Corte di Cassazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno giudiziario 2011.

⁶ Per URP si intendono gli Uffici Relazioni con il Pubblico. In tal senso vd. D.P.C.M. 27 gennaio 1994 (*"Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"*) e [Legge 7 giugno 2000, n. 150](#), (*"Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche amministrazioni"*).

⁷ Vedi in tal senso Documento CSM del 28/07/11, prot. n. P 18261/2010.

⁸ Relazione del Presidente della Suprema Corte di Cassazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno giudiziario 2011.

, Cap. III, *"L'organizzazione degli uffici giudiziari come leva di cambiamento"*.

⁹ Cit. Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno giudiziario 2011 Cap. III, paragrafo 4, punto 4.3.

1.2 La richiesta di intervento pubblico di Cittadinanzattiva

Il cittadino al centro del sistema Giustizia. E' questa l'essenza della missione di Cittadinanzattiva: diritto alla partecipazione ed *empowerment*.

Ma cosa accade, invece, nella realtà? Accade che di fatto il cittadino, più che un protagonista, si sente una vittima del sistema giudiziario stesso.

A far patire questa condizione sono innumerevoli fattori, dalla lungaggine cronica dei tempi processuali¹⁰ ai costi eccessivi che gravano sempre di più sulle sue tasche (contributo unificato, spese legali, spese di giustizia), in un contesto già gravato dalla crisi economica che attraversa il nostro Paese. E' in questo contesto, da questo senso di impotenza, che matura la percezione di essere oggetto di "accanimento giudiziario": il cittadino si rivolge al servizio PiT Giustizia per chiedere un supporto concreto a favore della sua "buona causa".

Nel 2002 la Signora S. si sottoponeva ad intervento chirurgico presso una Casa di cura per una poliposi nasale. Nel corso dell'intervento si sono verificate problematiche che hanno causato alla Signora gravissime lesioni; è stata quindi subito trasferita in Ospedale dove, in grave pericolo di vita, è stata sottoposta a terapia intensiva. Ne è scaturita un'invalidità fisica grave che la costringe a deambulare su una sedia a rotelle non avendo più l'uso delle gambe ed avendo anche una paresi su tutto il lato destro. Dopo aver sporto querela contro i due medici ritenuti responsabili e nei confronti della Casa di cura, nel 2005 si apre il processo. La perizia del CTU nominato dal giudice è positiva; il problema è che il processo è andato troppo a rilento (si sono svolte sette udienze) ed è intervenuta la prescrizione del reato. Vorrebbe rendere pubblico il caso.

La richiesta di sostegno è avanzata sia per quanto riguarda l'ambito civile che penale.

Dal grafico di seguito evidenziato, nel caso di controversie di natura civile, nel 2011 si registra un aumento della richiesta di sostegno da parte dei cittadini a Cittadinanzattiva (22%) rispetto ai dati del 2010 (17%).

¹⁰ In base ai dati comunicati dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia, nel periodo 1° luglio 2010-30 giugno 2011 la pendenza complessiva è diminuita, rispetto all'anno precedente, da 5.561.383 a 5.429.148 procedimenti, con un decremento di -2,4% in conseguenza però di una rilevante diminuzione delle sopravvenienze, passate da 4.780.985 al 30 giugno 2010 a 4.365.561 al 30 giugno 2011 (- 8,7%). A ciò, purtroppo, ha fatto riscontro una notevole flessione delle definizioni, attestatesi nel 2011 a 4.479.851, con una diminuzione rispetto al dato del 2010 (4.819.109) di -7%.

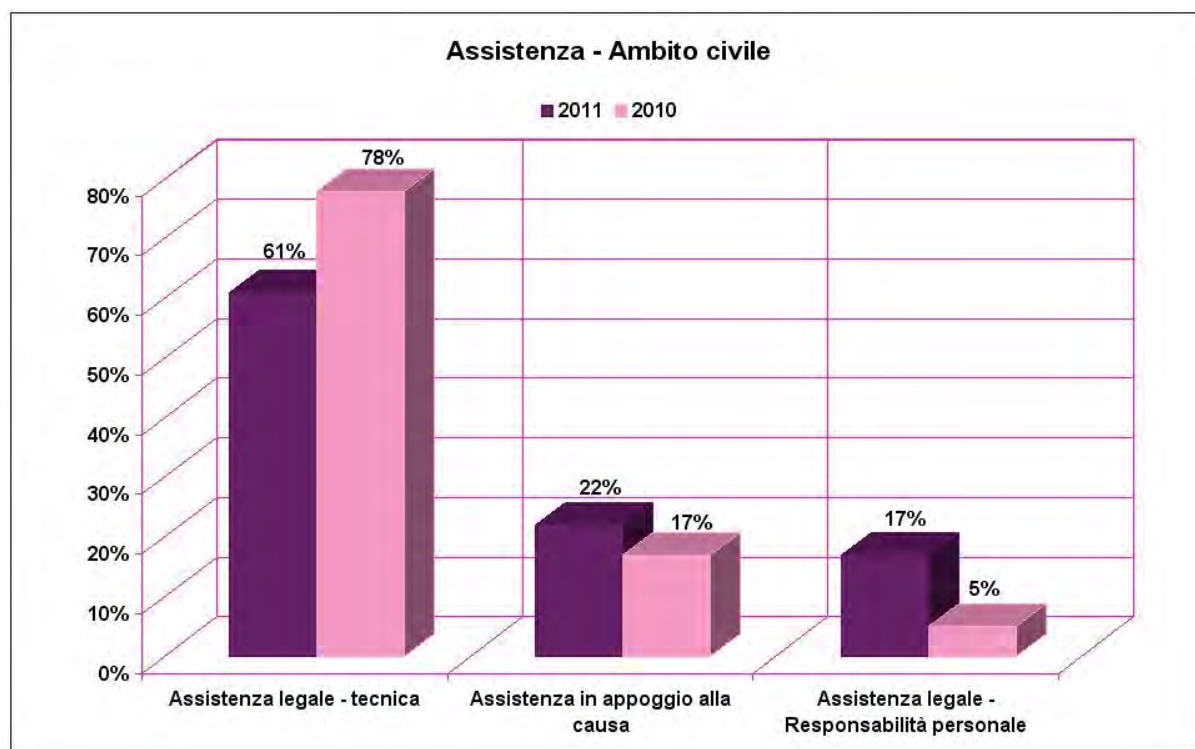


Figura 4 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

Il dato più interessante però riguarda sicuramente l'ambito penale, dove si registra un aumento di +37% nel 2011 (89%).

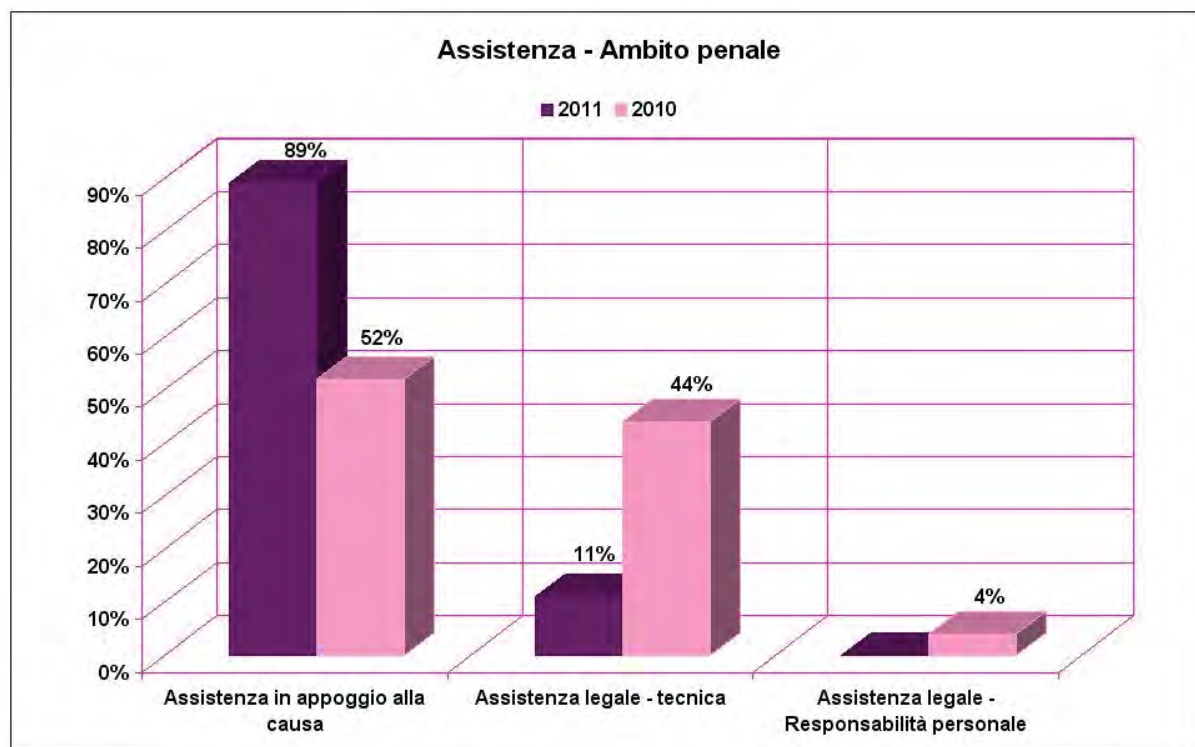


Figura 5 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

Il cittadino ha bisogno e chiede un sostegno concreto per denunciare quell' *abuso del processo* di cui si sente vittima e nei confronti del quale non vengono messi a disposizione strumenti di intervento adeguati.

Il fenomeno dell' *abuso del processo* produce conseguenze lesive sull'ordinato corso della giustizia, sulla sua credibilità, sul suo buon andamento e sulla sua sostenibilità economica e quindi sui legittimi interessi, privati o pubblici, sottesi ad ogni procedimento.

Nel campo civile, esso ritarda e spesso frustra irreversibilmente il soddisfacimento delle istanze delle parti private:

La Signora L. nel 2007 ha presentato una richiesta di risarcimento danni al Giudice di Pace nei confronti di una compagnia aerea per la perdita del suo bagaglio e di quello della figlia. Il Gdp ha riconosciuto il suo diritto al rimborso ma la sentenza, dopo essere stata emessa è stata depositata in cancelleria dopo due anni! La giustificazione: troppo carico di lavoro. Di fatto in questo arco temporale la compagnia aerea è fallita: la Signora ha così visto pregiudicarsi irrimediabilmente il suo diritto al rimborso. Ha già provveduto a presentare domanda di immissione nel passivo ma lo stesso curatore le ha prospettato che prima di uno - due anni i soldi non si vedranno e forse non riuscirà a recuperare nulla. In più, si ritrova a dover corrispondere al suo avvocato le spese legali che spettavano alla controparte al suo avvocato. Ci chiede un sostegno.

Nel campo penale, potendo contribuire alla prescrizione dei reati, può perfino sottrarre il reo alla pena:

Il Signor R. è vittima di una estenuante vicissitudine giudiziaria. Sua moglie è deceduta nel 2000 dopo un calvario durato circa tre anni in seguito ad un errore sanitario. Ha denunciato il medico e si è aperto un procedimento penale: il 1° grado è durato quattro anni e si è concluso nel 2004 con la condanna del medico a sei mesi di reclusione (pena sospesa). Il giudizio di Appello (2005) ha confermato la pena del primo grado. Si è arrivati in Cassazione (2008): i giudici hanno annullato con rinvio ad altra Corte di Appello, perché, seppur riscontrando il comportamento negligente e colposo del medico, non era certo il nesso di causalità. Al successivo processo in Corte di Appello (2009) i giudici hanno confermato la condanna per omicidio colposo e si è svolta l'ennesima perizia per accertare il nesso di causalità. Nel 2010 è arrivata la pronuncia definitiva anche su questo fronte: si sono confermate le statuizioni civili, il medico è stato giudicato colpevole ma per intervenuta prescrizione è stato statuito il non doversi procedere nei suoi confronti. Il Signore vorrebbe rendere pubblico il caso attraverso Cittadinanzattiva.

Il bisogno di giustizia, quindi si concretizza in una vera e propria richiesta di aiuto: per rendere pubblico il caso attraverso testate giornalistiche, radio, Tv o per portare avanti una qualsiasi forma di denuncia, per promuovere un'azione inibitoria, per intervenire concretamente a sostegno nel processo civile con un intervento *ad auduandum* o richiedendo la costituzione di parte civile nel processo penale.

Il Signor A. chiama per rendere noto che per ottenere una copia di un cd contenente delle foto - il cd è agli atti di un procedimento penale e contiene le foto di una perizia fotografica fatta dalla Guardia di Finanza - l'ufficio del magistrato gli ha chiesto 300,00 euro per diritti di segreteria. Per una copia del cd con urgenza il costo è di 800,00 euro. Ha presentato un reclamo presso il Ministero della Giustizia ma, ovviamente, non gli hanno risposto. Sono corrette queste richieste? Per un cd

che, vuoto, costa meno di un euro...possiamo supportarlo con un'azione di denuncia?

Una delle ingiustizie maggiormente lamentate e di cui si sentono vittime i cittadini è quindi sicuramente la lentezza dei tempi di definizione del processo.

Anche in questo caso, alla base c'è una richiesta di informazioni (vedi Tabella 6) che nasce dal bisogno di capire perché un processo dura troppo a lungo e quali possono essere le strade da percorrere per ottenere un giusto risarcimento per i danni subiti dal ritardo ingiustificato¹¹.

I dati PiT Giustizia dicono che sia nel civile che nel penale rispetto al 2010 si è verificato un aumento percentuale considerevole della durata media dei processi: circa otto anni e mezzo.

In particolare nel penale la durata media dei processi passa dai 4,5 anni nel 2010 agli 8,3 del 2011: praticamente, quasi il doppio!

Tempi relativi al procedimento		
Tempo trascorso dall'avvio del procedimento giudiziario	2011	2010
< 1 anno	0%	7%
Da 1 a 4 anni	33%	65%
Da 5 a 9 anni	50%	14%
Da 10 a 15 anni	0%	6%
> 15 anni	17%	8%
Totale complessivo	100%	100%
Media (anni)	8,3	4,5

Tabella 7 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

L'eccessiva lungaggine del processo determina una disfunzione ed una cattiva amministrazione della giustizia perché implica, dal punto di vista dello Stato, uno spreco di risorse, di personale, di mezzi che potrebbero essere impiegati utilmente in altri processi ed in altre sedi dove il carico di lavoro è ingestibile.

Dal punto di vista della vittima, l'eccessiva lungaggine del processo determina un'aspettativa di giustizia frustrata, che diventa addirittura denegata quando interviene la prescrizione del reato.

In questo scenario, è facile constatare come sia breve il passaggio dalla richiesta di informazioni alla richiesta di sostegno, perché il cittadino è sfiduciato e vede come ultima ancora di salvataggio la possibilità che Cittadinanzattiva possa intervenire in suo aiuto, a sostegno della sua causa per dare voce ai suoi diritti.

¹¹Nel 2001 è entrata in vigore la legge n. 89 (c.d. "Legge Pinto") che prevede per l'appunto la possibilità di ottenere un equo indennizzo per la lungaggine processuale, attraverso la presentazione di un'apposita istanza alla Corte di Appello competente.

1.3 Il conflitto con gli avvocati: un mandato di s...fiducia

La crisi profonda che investe i cittadini nel loro rapporto col Sistema Giudiziario in Italia si rivolge, inevitabilmente, anche agli operatori del sistema: primi fra tutti, gli avvocati.

I dati PiT Giustizia, che analizziamo in questo paragrafo dicono che il legale, investito del compito di assicurare legittimamente il diritto di difesa del proprio assistito¹², si ritrova ad essere esso stesso causa del disagio e della sfiducia del cittadino.

L'avvocato svolge un ruolo fondamentale all'interno della macchina giudiziaria: ha il potere di concorrere al funzionamento ed al buon andamento della stessa, avendo però come interesse primario la tutela del proprio assistito, spesso però si verificano contrasti insanabili e l'iniziale rapporto di fiducia viene irrimediabilmente minato.

Il cittadino che contatta il PiT Giustizia lamenta questo forte disagio e questa reale perdita di stima nei confronti del proprio legale; ad un tratto il rapporto di fiducia si incrina, qualcosa si spezza ed il cittadino ha bisogno di capire perché con il suo avvocato non c'è più accordo, non c'è più dialogo.

Il Signor O. segnala un problema con il suo legale di fiducia. Ha in corso una causa di sfratto per cessata locazione: la causa è iniziata circa due anni fa ma il problema principale è che il suo avvocato non lo informa adeguatamente e chiede continuamente soldi che gli vengono rilasciati senza l'emissione di nessuna fattura. Sa che recentemente si è tenuta l'udienza ma non sa bene che cosa il giudice abbia disposto: il suo avvocato non gli fornisce nessuna informazione nonostante i solleciti.

Il problema quindi non è più il processo ma il rapporto che degenera con chi ha l'obbligo deontologico di fornire tutti i chiarimenti necessari durante l'iter giudiziario intrapreso e che, prima di ogni altro soggetto di giustizia, viene "chiamato in causa" da chi contatta il nostro servizio di ascolto.

Per quanto riguarda l'ambito civile, si registra una leggera flessione rispetto al 2010 per quanto riguarda la richiesta di informazioni relativa ai rapporti con i legali (31%)¹³

La flessione si registra anche nell'ambito penale dal 44% del 2010 al 29% del 2011¹⁴.

Entrambi i dati rivestono un'importanza fondamentale perché ci confermano che il problema rimane costante nel tempo; i cittadini non si fidano più e non vogliono più essere rappresentati *tout court* nelle vicende giudiziarie che li vedono coinvolti.

Hanno sempre più bisogno di sentirsi partecipi, di sapere, di capire, ma il più delle volte non trovano riscontro nei legali nominati per la loro difesa. Nasce da questa sfiducia l'aumento delle segnalazioni relative alla richiesta di informazioni dei cittadini: mancando dei punti di riferimento all'interno delle strutture giudiziarie chi, se non l'avvocato, può sostenere ed informare il cittadino?

Le responsabilità ovviamente non possono essere generalizzate alla totale categoria dei professionisti.

Sicuramente molto potrebbe fare una corretta impostazione del rapporto e l'impegno, da parte dell'avvocato, di compiere una vera e propria opera di informazione non limitata solo a ragguagliare il cliente sul corso generale del giudizio, ma che deve necessariamente coinvolgere tutti i meccanismi giudiziari che, non per colpa, spesso sono sconosciuti a chi non è del mestiere.

¹²La difesa è un diritto costituzionalmente garantito. L'art. 24 della Costituzione italiana, commi 1 e 2, recita che "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento".

¹³ Vedi figura 2

¹⁴ Vedi figura 3

L'informazione dovrebbe riguardare preventivamente le possibili strade appropriate da adire in relazione alla controversia, sulla base di una valutazione tra strumenti-costi-tempi-benefici finalizzata poi alla costruzione di un dialogo e confronto costante: spesso però questa opera fa acqua da tutte le parti ed il rapporto di fiducia, lentamente, si deteriora.

E' per questo che, nel caso di processi già avviati, i cittadini contattano il nostro servizio, perché hanno bisogno di capire perché l'avvocato non chiarisce alcuni meccanismi giudiziari fondamentali, perché chiedono troppi soldi, perché un processo dura troppo a lungo.

Il Signor U. ha un procedimento penale in corso. L'avvocato nominato ha comunicato la rinuncia dell'incarico improvvisamente, in pieno agosto e con le scadenze per presentare gli atti difensivi in scadenza. Lo abbandona senza un motivo ragionevole e pretende il pagamento della parcella senza indicare cosa si deve fare per non pregiudicare la difesa.

Per quanto riguarda l'ambito civile, i problemi maggiormente segnalati dai cittadini anche nel 2011 continuano a riguardare la pretesa economica vantata dal professionista a seguito dell'attività svolta ed, *in primis*, la mancanza di informazioni sullo stato della pratica.

Nel 2011 è interessante evidenziare come quest'ultimo dato aumenti del 23%, sintomo evidente di una forte mancanza di dialogo tra il professionista ed il cliente:

Rapporti con i legali ambito civile	2011	2010
Problema di parcella	48%	54%
Problemi di informazione sullo stato della pratica	44%	21%
Decorrenza termini per presentazione denunce/ricorsi	8%	4%
Ricorso all'Ordine degli Avvocati	0%	21%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 8 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

La Signora F. ha avviato una causa civile per ottenere il risarcimento del danno contro l'ospedale in seguito ad un presunto intervento medico errato. Sa che la richiesta è stata rigettata e che è stata condannata a rifondere alla controparte circa 15.000,00 euro; tuttavia non ha idea se la sentenza sia già stata depositata e notificata. Il suo legale di fiducia non la informa a sufficienza: teme che scadano i termini per presentare l'appello.

Quello della mancanza di informazioni è un problema reale, che nella maggior parte dei casi spinge il cittadino a revocare il mandato al legale di fiducia.

Altro problema reale è quello di riuscire a far fronte al pagamento della parcella presentata a seguito dello svolgimento dell'attività difensiva:

La Signora M. ha dato incarico ad un avvocato per una causa ereditaria in cui si voleva tentare la strada della transazione, che non è andata a buon fine per il comportamento ambiguo dello stesso avvocato cui potrebbe sottendere un accordo con la controparte. Subito gli ha revocato l'incarico anche sulla base di errori documentabili commessi dallo stesso. L'incarico prevedeva 2.000 euro di acconto ed 8.000 euro in caso di esito positivo della transazione. L'avvocato però le ha presentato una notula di ben 24.000 euro. Cosa può fare ?

Spesso quello che manca – e che i cittadini lamentano – è proprio una carenza di informazione legata anche alla previsione dei costi e delle spese che si andranno a sostenere nel corso del giudizio. Vero è che quello che l'avvocato può fornire è solo una previsione orientativa, visto che a monte non è possibile prevedere tutte le spese che si sosterranno (molto dipende ovviamente dal corso che avrà la causa e dagli accadimenti *in itinere*); tuttavia, redigere un prospetto generale (una sorta di soglia minima e massima rispetto agli onorari, nonché indicazioni specifiche sugli importi di Contributo unificato, spese vive di giudizio, costo di eventuali viaggi...) permetterebbe al cittadino di avere almeno un'idea di spesa da sostenere in relazione alle sue reali possibilità economiche¹⁵, scongiurando future sorprese spiacevoli non previste al momento del conferimento dell'incarico.

Altro dato da evidenziare - per quanto riguarda in particolare l'ambito civile - è quello relativo alla richiesta di assistenza legale per responsabilità professionale avanzata dai cittadini e che fa registrare nel 2011 il 17% (+12% rispetto al 2010).

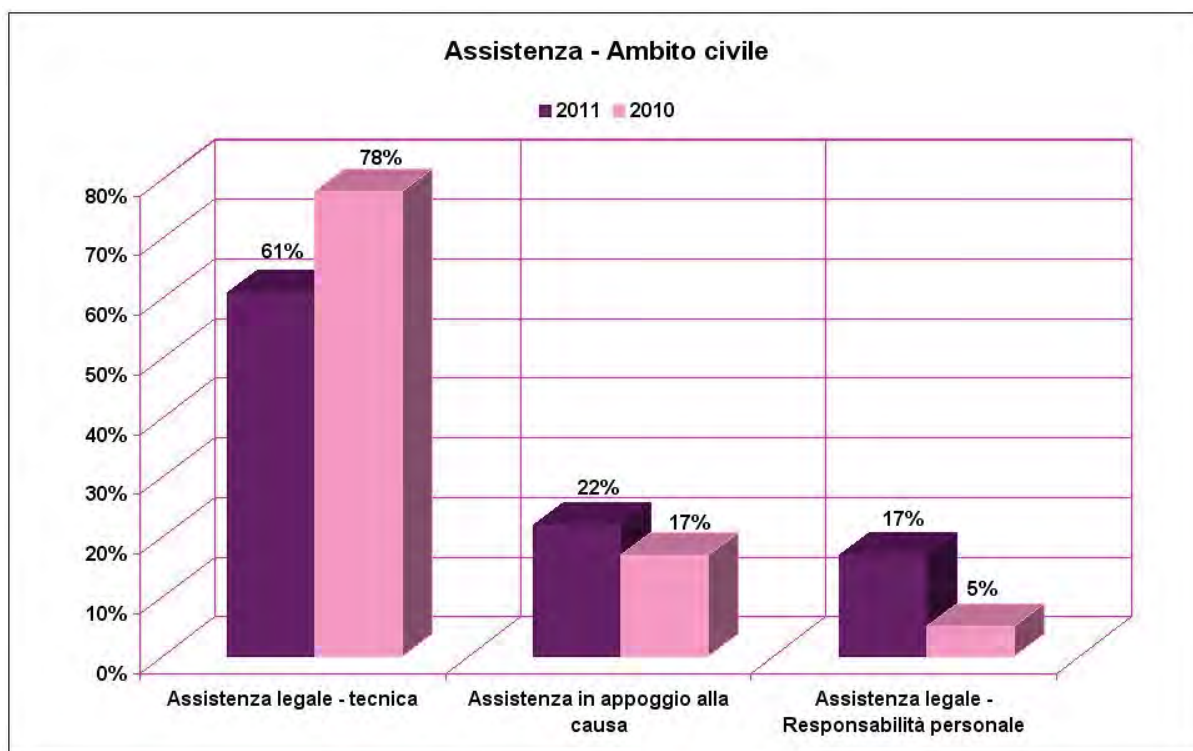


Figura 6 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

Il Signor X. è stato investito a piedi mentre attraversava una via in pieno centro. Ha chiesto un risarcimento in via benevola ma successivamente è stato costretto ad avviare una causa. La sentenza è stata negativa: il giudice lo ha condannato al pagamento delle spese processuali (circa 11.000,00 euro). Si è rivolto ad un secondo avvocato per presentare appello ma il legale ha fatto decadere i termini. Cosa può fare?

E ancora....

¹⁵ Da segnalare che con la riforma sulle liberalizzazioni (Decreto legge n. 1/12), per le professioni è stata disposta l'eliminazione delle tariffe minime e l'obbligo, su richiesta del cliente, di pattuire un compenso (anche non scritto) per l'incarico.

Nel 2007, dopo l'abbandono del tetto coniugale da parte del marito, la Signora V. si è rivolta ad un avvocato per iniziare la pratica di separazione. La sua situazione economica era abbastanza disperata; ha dovuto lasciare la casa dove abitava e si è trasferita da alcuni parenti: l'avvocato le ha assicurato che l'avrebbe avvertita ed aggiornata sulla pratica e sulla necessità di presentarsi in udienza. Le ripeteva che il marito non era rintracciabile e che quindi non vi era necessità di comparire di fronte al giudice. Sono così passati tre anni. La Signora è quindi tornata nel suo paese di origine, fuori dall'Italia, ospitata dalla madre, ma dopo alcuni mesi ha deciso di rientrare e di andare a verificare personalmente in Tribunale la sua pratica di separazione, visto che l'avvocato non si faceva sentire. Ha così scoperto che il suo legale non aveva depositato nulla ma che a presentare il ricorso per separazione era stato il legale del suo ex marito. Il giudice ha emesso una sentenza negativa ed ora la Signora vorrebbe sapere: 1) se può fare ricorso contro la sentenza; 2) se può avere un difensore d'ufficio; 3) se può procedere contro il suo avvocato.

Il PiT Giustizia si è quindi adoperato per sopperire alla carenza di informazioni da parte dei legali, fornendo ai cittadini i chiarimenti necessari sulla base di valutazioni appropriate e congrue, cercando il più delle volte di portare i cittadini al confronto diretto con i propri avvocati per risolvere bonariamente il contrasto o per far valere le loro ragioni se fondate; rivolgendo poi un'attenzione particolare per i casi di presunta responsabilità professionale: il tutto nel rispetto più totale dell'etica deontologica.

1.4 Focus tematico: cittadini e Pubblica Amministrazione, una relazione problematica

Lo studio e l'analisi dei dati relativi alle segnalazioni giunte al Servizio PiT Giustizia hanno evidenziato la necessità di approfondire il rapporto tra i cittadini e la P.A.

Questo perché, dai racconti delle persone abbiamo riscontrato una generale diffidenza nei confronti delle Istituzioni: una forma di incomunicabilità tra le parti abbastanza forte, che quando non trova risoluzione attraverso espedienti esterni ai tribunali, finisce per entrare nelle aule di Giustizia o attraverso l'instaurazione di un procedimento di natura amministrativa, o attraverso giudizi di natura civile o penale.

I dati relativi al cattivo funzionamento del sistema giudiziario sono stati affrontati, rivisti e conteggiati relativamente a quei procedimenti (civili, penali e amministrativi) che avevano come controparte la P.A.

Non ci riferiamo, dunque, in questa analisi alle segnalazioni relative ai procedimenti pendenti solo nei T.A.R. (Tribunale Amministrativo Regionale) ma a tutti i procedimenti (civili, penali e amministrativi) che hanno come controparte una Pubblica Amministrazione.

C'è nel Paese un'esigenza di legalità e trasparenza enorme: quello che si chiede è un controllo sull'operato della Pubblica Amministrazione, soggetto al servizio dei cittadini che dovrebbe teoricamente essere in grado di fornire risposte e chiarimenti in tempi brevi e senza spreco di risorse.

Nell'ambito dei contenziosi con la P.A., il 52% dei cittadini richiede informazioni, il 28% chiede consulenza e il 20% chiede assistenza:

Tipologia di richiesta	
Informazioni	52%
Consulenza	28%
Assistenza	20%
Totale complessivo	100%

Tabella 9 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Dunque, a prevalenza delle segnalazioni riguarda la richiesta di informazioni. Scomponendo il dato relativo alla richiesta di informazioni, il 50% di esse riguarda la richiesta di informazioni complesse (50%), vertenti quindi su questioni più specifiche che necessitano di chiarimenti¹⁶.

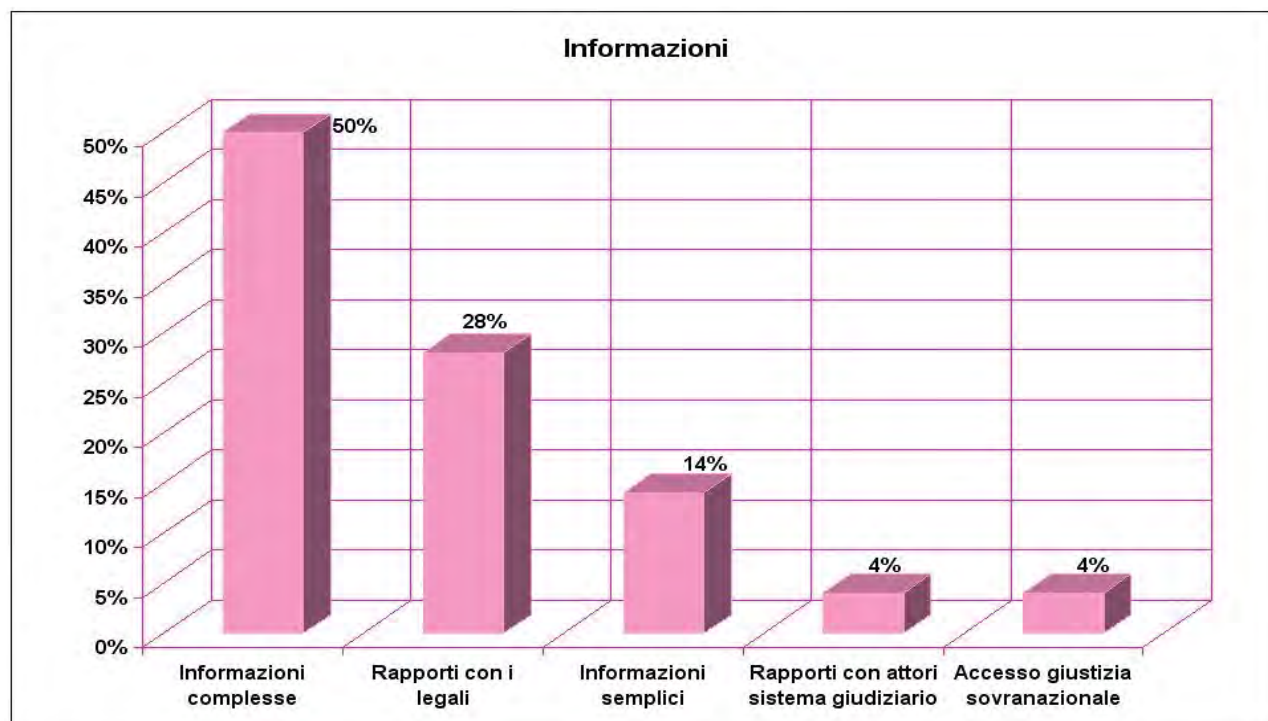


Figura 7 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

Nel campo della Pubblica Amministrazione il problema prevalente riguarda i ritardi sia nei tempi di espletamento delle pratiche che nei tempi di risposta alle istanze dei cittadini, nonché la carenza di informazioni e trasparenza.

Ciò nonostante, dobbiamo considerare il fatto che negli ultimi tempi è stato avviato (ed è tuttora in corso) un processo di riforma settoriale per abbattere tutte quelle barriere, soprattutto di carattere burocratico, che minano la comunicabilità tra cittadini e Pubblica Amministrazione¹⁷.

Legalità, trasparenza ed efficienza dovrebbero rappresentare, in sintesi, le "linee-guida" dell'azione amministrativa che deve essere rivolta alla tutela dei beni comuni; tuttavia sembra che spesso i cittadini siano considerati solo un ostacolo al perseguimento ed al raggiungimento di obiettivi che nulla hanno a che fare con gli interessi generali da tutelare.

I dati dicono che, sul totale dei contenziosi pendenti in cui la controparte è la P.A, i soggetti maggiormente interessati sono Comuni ed aziende municipalizzate (22%); al secondo posto troviamo problematiche legate all'ambito lavorativo e previdenziale che coinvolgono Inps ed Inail (20%); seguono Ministeri (20%), Aziende sanitarie/ospedaliere ed Altri Enti Pubblici o economici (18%).

¹⁶ Vedi paragrafo 1.

¹⁷ Ci si riferisce, ad esempio, alla "Class action" introdotta dal Decreto Legislativo n. 198 del 2009.

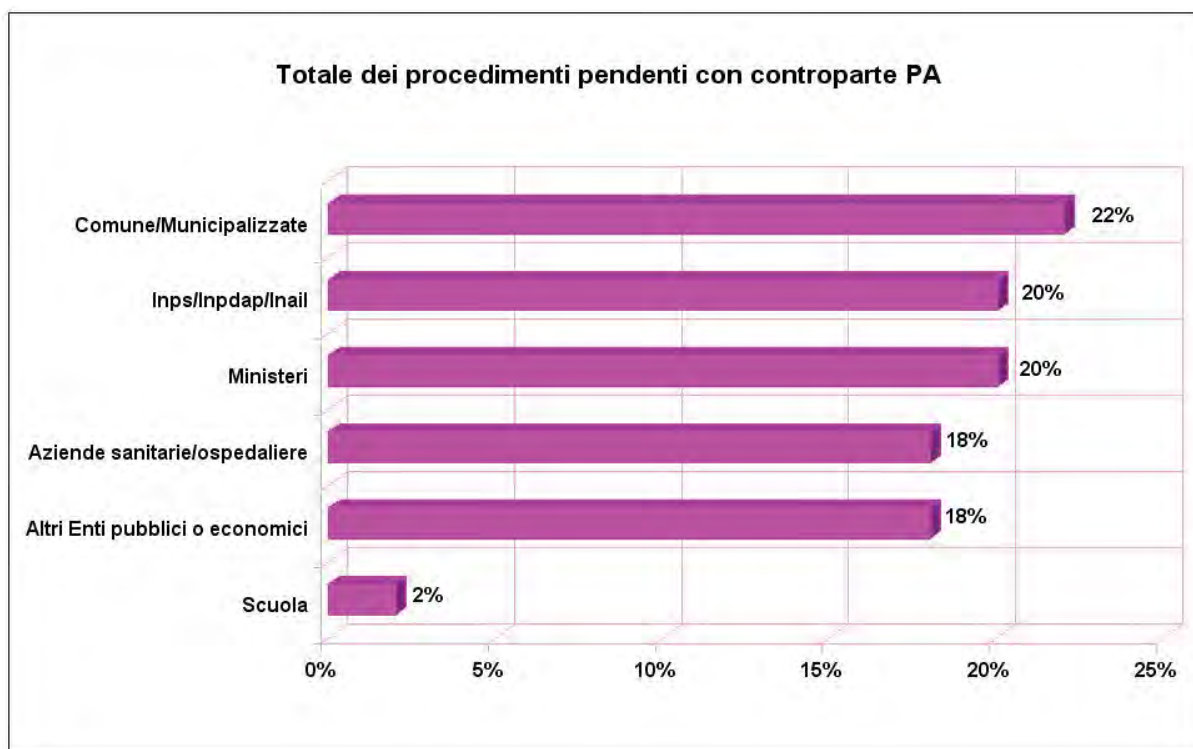


Figura 8 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

La Signora P. chiede informazioni riguardo i tempi di liquidazione da parte dell' Inail per una causa di malattia professionale da lei vinta. Vorrebbe inoltre sapere se esiste la possibilità di accelerare le procedure di liquidazione e capire come deve muoversi per far sì che la sentenza emessa dal tribunale abbia effetto.

Analizziamo per ciascun settore i dati relativi ai contenziosi che hanno come controparte una Pubblica Amministrazione.

In ambito civile, i dati registrati ci dicono che la PA è il secondo soggetto convenuto in giudizio tra le parti, con una percentuale del 36% :

Parti in causa ambito civile Controparte	2011	2010
Privato	36%	42%
Pubblica amministrazione	36%	42%
Società/Ente privato	28%	16%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 10 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

In linea di massima, i contenziosi aperti sul fronte civile che vedono come controparte la P.A. riguardano l'ambito sanitario ed hanno carattere risarcitorio: vengono infatti attivati nei confronti di Aziende ospedaliere nei casi di sospetto errore medico.

In tale ambito vi rientrano spesso anche i Ministeri (si pensi, ad esempio, ai casi di giudizi avviati per ottenere il risarcimento del danno da sangue infetto ex Legge n. 210/92).

Soggetto chiamato in causa è però spesso anche il Comune, oppure Enti previdenziali come Inps ed Inail (26%).

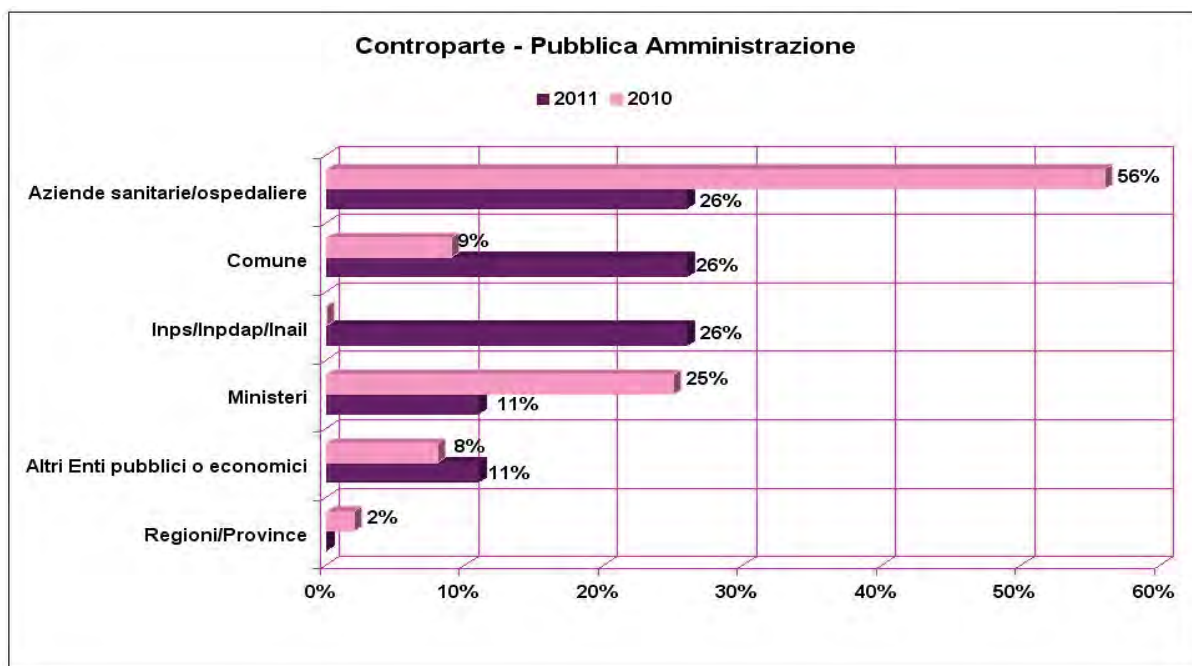


Figura 9 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

Ci chiama il padre di un bambino autistico di nove anni. Dopo la presentazione all'Inps della domanda di invalidità, al bambino è stata riconosciuta la Legge 104 e l'indennità di frequenza, ma non l'indennità di accompagnamento perché non necessita di assistenza continua. Non accettando tale decisione, nel 2005 hanno deciso di rivolgersi ad un patronato e di presentare ricorso affinché venga riconosciuta al bambino l'indennità negata. Il giudice del lavoro accoglie la domanda ma erroneamente riconosce al bambino l'indennità di frequenza già percepita. Sembra ci sia stato un errore palese nel ricorso da parte dell'avvocato del patronato che ha redatto una richiesta sbagliata, nella perizia medico legale che parla di indennità di frequenza e da parte dell'Inps stesso. Ci chiede un aiuto per capire cosa fare: suo figlio adesso ha nove anni, ha una forma di autismo abbastanza grave, frequenta un centro di riabilitazione e non percepisce l'assegno di accompagnamento.

Come risulta evidente, rispetto al 2010 diminuisce il contenzioso contro le Asl (vedi figura 7), segno evidente non tanto della diminuzione di segnalazioni relative agli errori diagnostici e terapeutici, quanto del più probabile ricorso alla mediazione, divenuta espedito obbligatorio da porre in essere dal marzo 2011 anche per quanto riguarda la responsabilità medica¹⁸.

Cresce invece il contenzioso contro Comune ed Inps/Inail perlopiù per questioni legate, nel primo caso, ad esempio alle opposizioni a sanzioni amministrative o per altre forme di responsabilità extracontrattuale, nel secondo caso prevalentemente per questioni attinenti a lavoro e previdenza.

Il Signor C. è un agricoltore e diversi anni fa ha chiesto l'autorizzazione al suo comune per la costruzione di un fabbricato rurale. Ricevuta la licenza edilizia, ha seguito fedelmente le prescrizioni previste ed il fabbricato è stato accatastato come

¹⁸Decreto legislativo n° 28 del 4.03.2010 "Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali". Per la trattazione del tema si rimanda al Capitolo 3 paragrafo 5.

“Fabbricato rurale” categoria A/7 (perché all’epoca quelle erano le regole del Catasto). Dopo circa 10 anni ha ricevuto, dall’ufficio tributi dello stesso Comune che ha rilasciato la licenza edilizia, un avviso di accertamento per evasione ICI. Ha fatto presente che non ha pagato l’ICI perché i fabbricati rurali erano esenti. Il responsabile gli ha risposto che il fabbricato ha più di 200mq di superficie utile ed è quindi da considerarsi “di lusso” e sottoposto ad ICI, senza considerare però che nel computo dei metri bisognava inserire anche quelli relativi alla superficie della cantina e del magazzino che sono locali strumentali all’attività e che, pertanto, non devono essere considerati nella superficie dell’abitazione. Stante il diniego, ha fatto ricorso con esito positivo in Commissione Tributaria Provinciale; il Comune si è appellato in Commissione Tributaria Regionale ed anche qui ha ottenuto esito positivo. Non contento, il Comune ha fatto ricorso in Cassazione e sono in attesa della sentenza.

In ambito penale, i dati registrati ci dicono che la PA è, anche in questo caso il secondo soggetto convenuto in giudizio tra le parti, con una percentuale del 22% (percentuale, a dire il vero in calo rispetto al 2010)

Parti in causa ambito penale Controparte	2011	2010
Privato	57%	55%
Pubblica amministrazione	22%	41%
Società/Ente privato	21%	3%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 11 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

In quest’ambito la PA si trova ad essere parte in causa “di riflesso” per questioni legate alla sanità, considerato il fatto che a differenza del contenzioso civile, la responsabilità in tali casi non è direttamente della struttura ospedaliera ma è nella condotta colposa o dolosa del medico in quanto persona fisica rappresentativa comunque di una struttura pubblica.

La Signora N. ha perso il marito in seguito ad un errore sanitario: il team di medici che lo aveva in cura per negligenza ed imperizia gli somministrò per sbaglio un farmaco che risultò nocivo. Dopo la denuncia, si è aperto un processo penale; la Signora si è costituita parte civile. La sentenza del giudice, arrivata nel 2010, ha condannato i sanitari alla reclusione ma, date le attenuanti, la pena di fatto non è stata scontata. E’ stato presentato appello, ma la Signora teme che non avrà mai giustizia.

Nel 26% dei casi la Pubblica amministrazione entra direttamente nel processo: parliamo di contenziosi che hanno ad oggetto i reati di casi corruzione, concussione, peculato, etc..

Settore di riferimento - ambito penale	
Sanità	34%
PA	26%
Consumerismo	23%
Famiglia	12%
Lavoro e previdenza	5%
Totale complessivo	100%

Tabella 12 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

In ambito amministrativo, come illustrato di seguito, parti in causa risultano essere prevalentemente il Ministero della Pubblica Istruzione per questioni relative alla Scuola/Diritto allo Studio ed i Comuni ed Aziende Municipalizzate (per questioni in materia di edilizia, urbanistica, condoni, espropriazioni, etc..).

Parti in causa ambito amministrativo – <i>Controparte</i>	2011	2010
Comuni e Aziende municipalizzate	20%	46%
Ministero P.I.	60%	54%
Altro	20%	0%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 13 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Parliamo di un numero esiguo di segnalazioni, considerato che sul totale di esse, solo il 4% hanno ad oggetto un procedimento pendente presso il T.A.R. o il Consiglio di Stato.

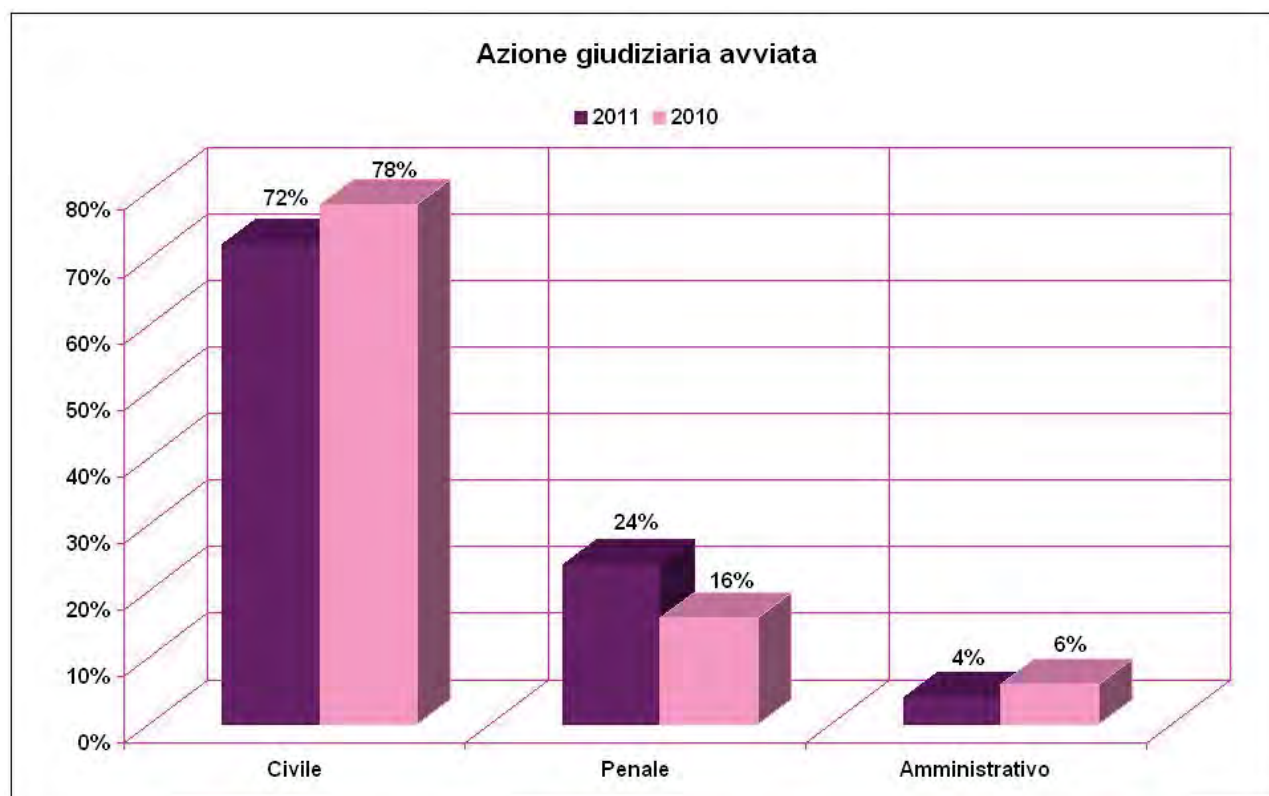


Figura 8 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

CAPITOLO SECONDO

CRISI ECONOMICA vs SISTEMA GIUDIZIARIO

La crisi economico-finanziaria che interessa l'Italia e l'Europa tutta sembra, almeno nel nostro Paese, andare a braccetto col cattivo funzionamento del sistema giudiziario¹⁹.

Noti a tutti ormai i dati della Banca d'Italia per cui l'inefficienza della giustizia civile italiana può essere misurata in termini economici come pari all'1% del PIL e quelli del rapporto Doing Business 2010 in cui l'Italia si classifica al 157° posto su 183 paesi censiti, con una durata stimata per il recupero del credito commerciale pari a 1210 giorni, mentre in Germania ne bastano 394. A pagarne le spese soprattutto le imprese alle quali viene sensibilmente ridotta la possibilità di sviluppo ed anche gli investimenti stranieri.

Non è indifferente, a tal proposito l'impennata delle segnalazioni giunte al servizio PiT giustizia in ambito penale che hanno ad oggetto i delitti contro il patrimonio (dal 19% del 2010 al 34% del 2011).

Tipologia di reato in ambito penale	2011	2010
Delitti v/s persona	52%	54%
Delitti contro il patrimonio	34%	19%
Altri reati (incolumità, moralità, buon costume)	6%	11%
Delitti v/s P.A.	4%	5%
Delitti v/s amm.ne Giustizia	2%	6%
Delitti contro l'ordine pubblico	2%	4%
N.R.	0%	1%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 14 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

... e soprattutto nel Sud Italia che maggiormente è colpita dalla crisi economica, nonché dalla criminalità diffusa.

Composizione percentuale della tipologia di reato per area geografica				
Tipologia di reato in ambito penale	Nord	Centro	Sud	Italia
Delitti v/s persona	50%	43%	56%	52%
Delitti contro il patrimonio	30%	36%	44%	34%
Delitti v/s Amm.ne Giustizia	0%	7%	0%	2%
Delitti v/s P.A.	0%	14%	0%	4%
Delitti contro l'ordine pubblico	5%	0%	0%	2%
Altri reati	15%	0%	0%	6%
Totale complessivo	100%	100%	100%	100%

Tabella 15 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

¹⁹ "Ho parlato, naturalmente, di quest'ultimo tema in diverse occasioni con il Presidente Monti e con l'intero Governo, traendone la comune convinzione che le interazioni tra economia e giustizia sono fortissime, che se si vogliono attrarre capitali in Italia sia necessario garantire certezza ed efficienza della giustizia, che se si vogliono accrescere le iniziative imprenditoriali italiane e straniere nel nostro Paese, sia indispensabile assicurare un percorso celere del processo. Dunque, restituire efficienza alla giustizia civile per recuperare questa ricchezza e la competitività che ne deriva è il vero obiettivo che dobbiamo perseguire, perché ciò consentirebbe di trasformare le criticità del sistema giudiziario italiano in opportunità di sviluppo e di crescita economica, ben oltre i semplici (e pur necessari) risparmi di spesa." Relazione del Ministro Severino in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2012

Problematiche note ed emergenze che, in virtù del fatto di essere chiare da qualche anno, più non possono essere definite tali: dall'attuale stato delle carceri che costringono i detenuti a condizioni umanamente inaccettabili (detenuti reclusi in attesa di giudizio da anni)²⁰, alla situazione scandalosa e fuori dal riconoscimento dei diritti inalienabili dell'uomo degli OPG (dei quali finalmente è stata decretata la chiusura), dalla scarsa capacità di individuare strumenti utili a smaltire l'arretrato dei procedimenti civili (pari a oltre 9 milioni di contenziosi in essere)²¹ alla proclamata e mai completamente attuata informatizzazione del sistema giudiziario, dal mancato ricorso alle risoluzioni alternative delle controversie alla scarsa efficienza degli uffici giudiziari, dall'esercizio della professione forense non sempre orientata all'ottimizzazione di tempi e costi alla razionalizzazione delle risorse destinate all'amministrazione della giustizia.

A tutto questo si aggiunge l'ulteriore intasamento del sistema dovuto al numero crescente di procedimenti intrapresi per l'eccessiva lungaggine processuale (ex legge n. 89 del 2001 a tutti nota come legge Pinto).

Al centro di questa matassa incrociata di problematiche ci sono gli individui: disorientati, frustrati, non garantiti nell'esercizio della propria funzione di cittadini che vivono, lavorano, partecipano e sono l'*humus* di un sistema dal quale, però, sembrano essersi distaccati soprattutto negli ultimi anni. Insomma, una crisi delle istituzioni, di rappresentanza e di partecipazione civica, ancor prima che economico-finanziaria. Viene da sé, dunque, pensare che dalla crisi, intesa nelle sue diverse accezioni, non se ne esce se non attraverso il coinvolgimento dei cittadini e il riconoscimento del ruolo centrale che essi hanno nella vita democratica del Paese.

E' da questa idea che partiamo: dall'idea che la Riforma del Sistema Giudiziario (alla quale è dedicato l'ultimo capitolo di questo rapporto) e la risoluzione dei problemi ad esso correlato, non può non passare attraverso il punto di vista dei cittadini e delle associazioni che lo rappresentano. Non è possibile pensare alle riforme senza passare attraverso la partecipazione attiva dei destinatari delle stesse.

2.1 Tensioni sociali: il Tribunale è la soluzione?

Gli italiani litigano troppo ma forse è il momento di interrogarsi sulle motivazioni di un così alto tasso di litigiosità: siamo un popolo con una propensione socio-culturale alla conflittualità? Abbiamo scarsa fiducia nella possibilità di affrontare a monte la controversia e di trovare soluzioni ragionevoli attraverso il dialogo? Abbiamo un sistema di leggi troppo complesso che lascia spazio ad interpretazioni giurisprudenziali differenti? Le altre edizioni di questo Rapporto, ormai alla sua quarta stesura, avevano evidenziato un problema assolutamente legato al troppo frequente ricorso al giudice. Negli scorsi anni, infatti, avevamo segnalato l'aumento costante dei procedimenti civili, nonché l'aumento dei contenziosi con un valore di causa troppo basso e il legame che in molti casi questo ha con l'esercizio della professione forense che, dall'acuirsi del conflitto ne trae benefici in termini economici.

²⁰http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?facetNode_1=1_5_29&previousPage=mg_1_14&contentId=SST742784

²¹http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp?sessionId=0A09C7B8422960ED0E760C8417BF9C14.ajpAL02

Il Signor W. ha costituito nel 2008 una società con un amico costruttore. L'impegno di quest'ultimo sarebbe stata la costruzione di un maneggio e dell'agriturismo in 49 gg, per un importo di 180.000 euro. Purtroppo i lavori ad oggi non sono conclusi ed in fase di controllo del bilancio (il Signore è l'amministratore) si è accorto di mezzi acquistati a sua insaputa ed intestati alla società e fatture per ben 700.000 euro per lavori edili. Ha sporto formale denuncia presso la Guardia di Finanza, una denuncia per appropriazione indebita e tentata truffa. Nel 2011 gli è pervenuta una richiesta di archiviazione: volendo fare opposizione col il suo avvocato (patrocinio gratuito per gravissima indigenza causata dal socio) si è recato presso la cancelleria per visionare il fascicolo scoprendo che le indagini della GdF rilevavano chiaramente in reati accertati gravi: appropriazione indebita, tentata truffa, sostituzione di persona, intestazione fittizia, evasione e frode fiscale. Il GIP ha quindi accolto l'opposizione e fissato l'udienza per il 26 ottobre 2011; l'udienza è stata però rinviata al 01/02/2012 perché l'imputato non aveva nominato l'avvocato. Alla data del 01/02/2012 altro rinvio al 20/06/2012 sempre per lo stesso motivo. Evidenzia che se ci fosse stata l'incriminazione dall'inizio avrebbe potuto escludere il socio con l'art.700 (procedimento d'urgenza) e nel giro di un mese circa avrebbe potuto riprendere in mano la società e lavorare, mentre così è la IV stagione che viene "buttata".

Viene nominato un perito del tribunale per valutare la società; anche quest'ultimo è stato denunciato per falso in atti giudiziari. Ogni denuncia fatta ha avuto puntualmente la richiesta di archiviazione che lo ha spinto a pensare ad una particolare situazione ambientale a lui ostile. Ha chiesto aiuto a chiunque per la sua grave condizione economica (rischia di essere buttato in strada per 25 affitti arretrati) tanto da avere grosse difficoltà per mangiare. Ha chiesto aiuto al comune che gli ha assicurato un assegno una tantum di 350 euro e 6 pacchi di pasta, ma non riescono a fornirgli un alloggio popolare. Ha chiesto di essere ricevuto dal Procuratore Capo e dal procuratore Generale senza risultati.

Dopo 4 anni non si è risolto ancora praticamente nulla.

Il dato relativo alla responsabilità extracontrattuale (11%, +1% rispetto all'anno 2010) è emblematico: senza scendere troppo nel dettaglio di quello che prevede l'art.2043²² del codice civile, basti sottolineare che si ritiene di aver subito un danno che può essere quantificato in termini economici.

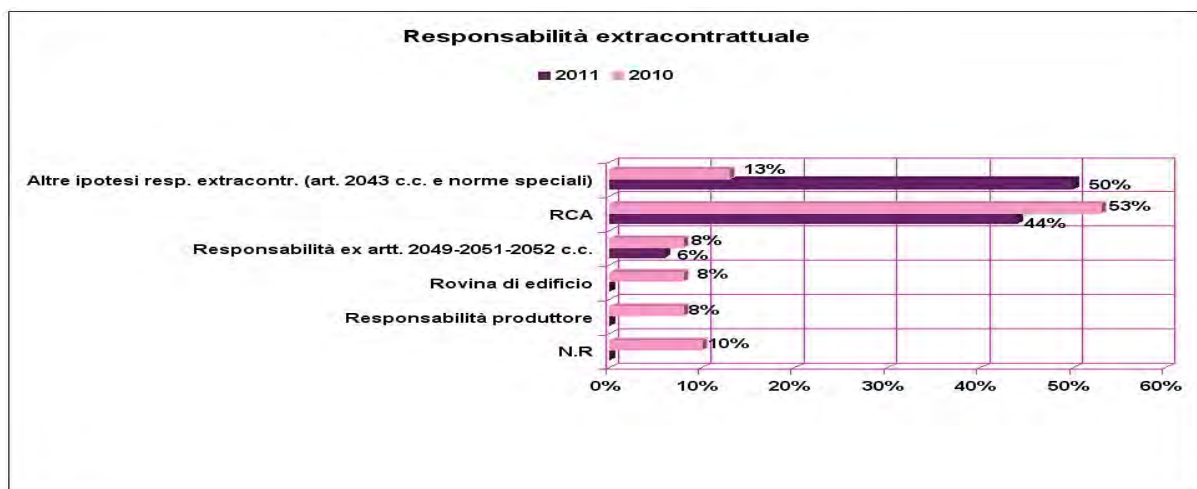


Figura 10 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

²² art. 2043. Risarcimento per fatto illecito. Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.

Quello che invece stupisce, in questa edizione del rapporto PiT giustizia è l'aumento sostanziale delle segnalazioni riguardanti i procedimenti penali (dal 16% del 2010 al 24% del 2012).

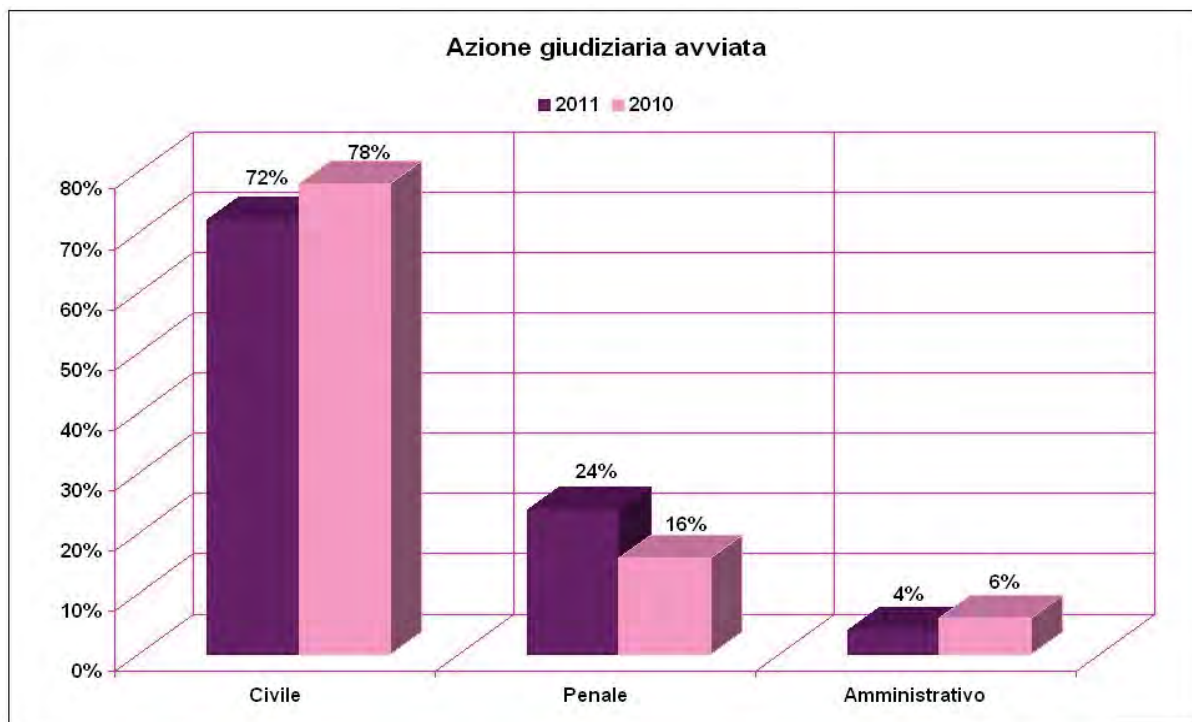


Figura 11 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

Un dato che lascia aperte diverse strade d'interpretazione: dalla tensione sociale che nelle strade, come si usa dire si taglia col coltello, alla condizione psicologica dei cittadini oppressi dalla crisi economica, dall'aumento dei reati penali derivanti dal procurarsi i mezzi economici per il sostentamento che interessa soprattutto le fasce sociali più deboli.

L'idea sottesa allo svolgimento del processo penale è quella che possa essere più rapido. I dati ci dicono che non è così: passa dal 14% del 2010 al 50% del 2011 il dato relativo ai procedimenti penali pendenti in un arco temporale che va dai 5 ai 9 anni. Insomma, una volta istruito il procedimento penale verifica una battuta d'arresto e giace oltre i 5 anni in Tribunale.

Un dato, questo che non può non incidere sulla durata dei procedimenti penali in generale che si raddoppia rispetto all'anno scorso, passando da una media di 4,5 anni nel 2010 ad una media di 8,3 anni nel 2011, paventando il rischio concreto della prescrizione del reato.

Tempi relativi al procedimento		
Tempo trascorso dall'avvio del procedimento giudiziario	2011	2010
< 1 anno	0%	7%
Da 1 a 4 anni	33%	65%
Da 5 a 9 anni	50%	14%
Da 10 a 15 anni	0%	6%
> 15 anni	17%	8%
Totale complessivo	100%	100%
Media (anni)	8,3	4,5

Tabella 16 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

Il Signor C. è vittima di una estenuante vicissitudine giudiziaria. Sua moglie è deceduta nel 2000 dopo un calvario durato circa tre anni, in seguito ad un carcinoma ovario mai diagnosticato dal ginecologo che l'aveva in cura. Dopo la morte della moglie ha denunciato il medico e si è aperto un procedimento penale: il 1° grado è durato quattro anni e si è concluso nel 2004 con la condanna del medico a sei mesi di reclusione (pena sospesa). Il giudizio di Appello (2005) ha confermato la pena del primo grado. Si è arrivati in Cassazione (2008): i giudici hanno annullato con rinvio ad altra Corte di Appello, perché, seppur riscontrando il comportamento negligente e colposo del medico, non era certo il nesso di causalità. Al successivo processo in CdA (2009) i giudici hanno confermato la condanna per omicidio colposo e si è svolta l'ennesima perizia per accertare il nesso di causalità. Nel 2010 è arrivata la pronuncia definitiva anche su questo fronte: si sono confermate le statuizioni civili, il medico è stato giudicato colpevole ma per intervenuta prescrizione è stato statuito il non doversi procedere nei suoi confronti. Dopo un calvario iniziato nel 2001 e conclusosi dopo ben nove anni il medico, nonostante la colpa riconosciuta, è uscito indenne.

Il grafico di sotto riportato si potrebbe leggere così: “non sanno quello che fanno e a che cosa vanno incontro” denunciando l'illecito penale. Ciò vale sia che la parte subisca il procedimento, sia che lo proponga: un disorientamento totale che spinge i cittadini a chiedere informazioni al PiT Giustizia.

Tipologia di richiesta ambito penale	2011	2010
Informazioni	53%	18%
Consulenza	28%	51%
Assistenza legale e/o tecnica	19%	31%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 17 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

L'illecito penale denunciato dai cittadini riguarda anche la Pubblica Amministrazione. E' un dato molto allarmante e preoccupante, anche se perfettamente noto alle cronache giudiziarie, alle tv, ai giornali e alla politica.

Parti in causa ambito penale <i>Controparte</i>	2011	2010
Privato	57%	55%
Pubblica amministrazione	22%	41%
Società/Ente privato	21%	3%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 18 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Casi di corruzione scuotono periodicamente il panorama politico fino a muovere il cittadino verso una totale sfiducia nelle istituzioni. L'obbligo di un pubblico ufficiale, di un rappresentante dello Stato, e quindi anche gestore di un servizio pubblico o di un bene comune deve essere quella di rendere conto al sistema democratico. Un sistema deve fornire risposte concrete ai cittadini e non generare fenomeni di conflittualità.

Da cosa derivano fenomeni di corruzione a tutti i livelli se non dall'abuso di potere da una parte e dall' assenza di controllo civico dall' altra. La sensazione provata dai cittadini è che chi è incaricato di amministrare un servizio pubblico, dal funzionario del comune al medico della Asl, dal professore universitario al giudice, siano in ogni caso incontrollabili, che non ci sia nulla che i cittadini possano dire, o fare, per migliorare la situazione?

Al contrario, come è noto, il controllo civico migliora la qualità del Servizio Pubblico.

Il Signor S. è stato vessato dall'Ufficio Imposte Dirette e dall'Agenzia delle Entrate di ... per circa quindici anni ottenendo sempre sentenze favorevoli. Un iter giudiziario estenuante che ha avuto ripercussioni fisiche e psicologiche piuttosto gravi: motivo per cui vorrebbe chiedere un risarcimento del danno.

Questa la sua vicenda:

In data 22.03.1994, l'Ufficio Distrettuale delle II.DD. di ... lo denunciò per il reato di cui all'art.1 della legge 516/82, nella qualità di Rappresentante Legale, pro tempore, del Consorzio Turistico C.

A tale carica era stato eletto solo nel 1991 e si era dimesso, volontariamente, a metà 1992.

In conseguenza di tale presunto reato, lo stesso Ufficio Distrettuale delle II.DD. di ..., avanzò, nella forma di Cartella "Avviso di Mora", sempre nei suoi riguardi e sempre nella qualità sopra descritta, una pretesa esattiva dell'importo di Lire 266.050.996, compresi interessi di mora ed altri oneri accessori.

Nel 1996 il Giudice delle Indagini Preliminari emise sentenza di "non luogo a procedere perché il fatto non sussiste". La sentenza divenne esecutiva solo il 09.05.1997.

Nel 1998, anche il ricorso avverso la cartella di pagamento ebbe esito favorevole, almeno temporaneamente, con decisione unanime, motivata, della Commissione Tributaria Provinciale di

La sentenza fu d'accoglimento del predetto ricorso con conseguente annullamento dell'atto impositivo.

Avverso la sentenza della Commissione Provinciale di ... l'Ufficio delle Imposte, con atto dell'11.05.99, propose appello alla Commissione Regionale di

Dopo 10 anni la vicenda trovò soluzione definitiva, ancora una volta favorevolmente.

La Commissione Tributaria Regionale, infatti, con sentenza n. 89, depositata in data 23.01.2004, respinse l'appello dell'Ufficio delle Entrate di

Il 21.11.1996 era stato citato, nuovamente, in giudizio, sempre quale Presidente del CTC avanti al GIP del Tribunale di per avere omesso di versare, alle prescritte scadenze, le ritenute sui compensi corrisposti ai dipendenti del CTC nell'anno 1990. Ancora una volta il GIP del Tribunale di ... emise sentenza favorevole di non doversi procedere nei suoi confronti per non aver commesso il fatto.

In chiusura della predetta sentenza, il GIP ordinava la trasmissione degli atti al Procuratore della Repubblica, presso lo stesso Tribunale, per le decisioni circa la posizione di colui che lo aveva preceduto nella carica di Presidente del Consorzio Turistico C., nell'anno 1990.

In data 17.09.1997, era stata contestata una cartella esattoriale contenente l'intimazione a pagare la somma di Lire 120.594.475.

La Cartella era intestata al CTC e non fu mai notificata.

Propose, dunque, ricorso avverso l'ingiusta pretesa esattiva, alla Commissione Tributaria Provinciale di Anche per questa pretesa di pagamento, la sentenza della Commissione Tributaria Provinciale di ... fu pienamente favorevole.

Ma, incredibile, anche contro questa sentenza, ancora una volta, l'Ufficio II.DD. – Agenzia delle Entrate di ..., con atto datato 01.06.04, propose appello alla Commissione Tributaria Regionale! Poi, dopo quattro, lunghissimi anni dall'appello dell'Ufficio II.DD. di ..., la Commissione Tributaria di ... emise la sospirata sentenza. L'atto fu depositato in data 05.03.2008, e così recita: " la Commissione rigetta l'appello e per l'effetto conferma la sentenza impugnata". Per la sesta volta consecutiva aveva vinto. Dopo quasi 15 anni di giudizi.

2.2 Il contenzioso civile

La relazione tra crisi economica e sistema giudiziario è ancora più evidente in ambito civile: attraverso il procedimento civile, infatti, si tenta di recuperare risarcimenti che possano alleviare una condizione economica critica oppure si tenta di evitare la sottrazione di beni mobili e/o immobili che garantiscano una fonte di risparmio. Nell'ambito civile rientrano anche i contenziosi in materia di lavoro e previdenza, per i quali la relazione con la crisi economica è di ancor più facile intuizione ma ne parleremo più avanti.

Il primo dato sul quale vale la pena soffermarsi è il contenzioso in fase esecutiva che vede un aumento elevato delle espropriazioni immobiliari in atto (dal 29% del 2010 al 57% del 2012).

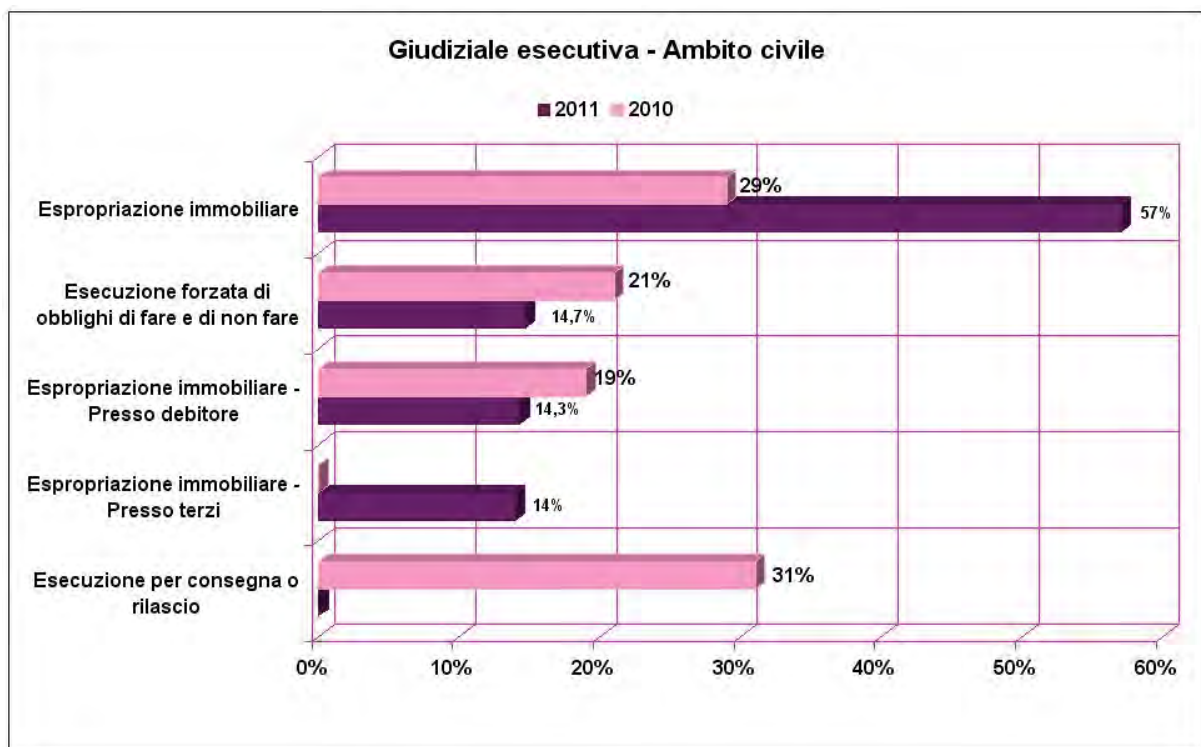


Figura 12 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

I cittadini non ce la fanno a pagare i debiti contratti e i beni che hanno accumulato nel corso del tempo, compresi i redditi da lavoro dipendente vengono sottratti con procedure giudiziarie.

La signora D. chiede se è possibile che sia stato venduto l'immobile senza nessuna comunicazione ufficiale o notifiche. La signora sapeva della vendita tramite il sito delle aste giudiziarie ma le è stata negata qualsiasi possibilità di pagare il debito residuo.

E' possibile che una conversione di pignoramento presentata nei termini sia stata rigettata con motivazioni non giuste, e che stanno procedendo all'espropriazione forzata?

A confermare le sopra esposte valutazioni, non sono solo le segnalazioni pervenute al servizio PiT giustizia ma anche l'Associazione Contribuenti italiani, che in un convegno tenutosi a Sanremo all'inizio di gennaio 2012 ha denunciato un aumento del sovraindebitamento delle famiglie del 217,2% e dell'usura del 148,2% rispetto al 2010.

Secondo tale relazione *"In Italia nel 2012 sono a rischio di usura 2.960.000 famiglie e 2.420.000 piccoli imprenditori [...] Il debito medio delle famiglie italiane ha raggiunto la cifra di 42.500 euro, mentre quello dei piccoli imprenditori ha raggiunto il tetto dei 62.800 euro"*. Secondo i dati dell'associazione, dal 2008 al 2011 hanno chiuso i battenti per debiti o usura 190.000 imprese. Grazie alla crisi, si legge nel rapporto "SOS impresa", è anche aumentato il numero degli usurai, *"che oggi sono oltre 40.000 contro i 25.000 di dodici anni fa"*. Insomma, la crescente difficoltà economica che sta coinvolgendo sempre più larghi strati della popolazione ha come conseguenza il *sovraindebitamento* delle famiglie – nessuna fascia d'età esclusa – con pesanti conseguenze di marginalità sociale e il rischio di cadere vittime dell'usura. Se le banche rendono difficoltoso o impossibile il credito, alle famiglie e alle imprese non restano che gli usurai.

Non meno rilevante il problema legato alla vendita degli immobili all'asta.

*"In Italia a partire dal 2009 il numero delle aste immobiliari è aumentato enormemente in seguito alla crisi economica finanziaria che ha colpito il paese. Ma questo non si è tramutato in un ampliamento del mercato e una fluidificazione di domanda e offerta: al contrario, negli ultimi tre anni si è assistito a un aumento consistente del numero delle aste immobiliari tenute presso i Tribunali italiani e, nello stesso tempo, si è manifestato un incremento del numero delle aste deserte. Un dato di rilievo è che oltre il 90% delle prime aste (cioè quelle al prezzo del Consulente Tecnico di Ufficio) non vanno aggiudicate perché deserte e, in base a quanto rilevato dall'osservatorio Fare Npl, il prezzo medio di aggiudicazione si è concretizzato principalmente nella terza asta: analizzando i valori di aggiudicazione si può rilevare che in media questi sono pari a circa il 50% dei prezzi di partenza indicati dal Ctu."*²³

Secondo il Ministero della Giustizia, i procedimenti per esecuzioni immobiliari presso i tribunali in Italia sono passati da un totale di 51.273 nel 2007 a 72.208 nel 2010.²⁴

Oltre a fare i conti con il *sovraindebitamento*, cui è dedicato un paragrafo del terzo capitolo di questo rapporto, i cittadini spesso ricorrono al contenzioso civile per recuperare delle somme o per affermare il loro diritto di possesso e proprietà. Quasi fosse una garanzia di risparmio, una fonte di reddito da tenere da parte nel caso in cui la situazione si aggravi.

Oggetto del procedimento civile	2011	2010
Lavoro e previdenza	21,5%	13%
Diritti reali	19,5%	13%
Contratti e obbligazioni	18%	18%
Famiglia	12%	12%
Responsabilità extracontrattuale	11%	10%
Stato persona e diritti personalità	4%	8%
Successioni	4%	6%
Locazione/comodato immobile-affitto azienda	3%	5%

²³http://www.ufficiocamerale.it/news/115-2012_05_03_Aste_immobiliari,_una_procedura_volutamente_per_pochi_noti

²⁴http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?facetNode_1=0_10&previousPage=mg_1_14&contentId=SST734891

Fallimento e procedure concorsuali	2%	5%
Diritto societario	1%	6%
Altro	4%	5%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 19 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Aumenta, di quasi 7% il dato relativo ai procedimenti che hanno ad oggetto i diritti reali, passando dal 13% del 2010 al 19,5% del 2011.

Esigenza, dunque di ancorare ai diritti di possesso e proprietà le incertezze derivanti dalla crisi economica.

Esigenza, però che non si sposa con i tempi relativi al procedimento (8,6 anni in media).

Tempi relativi al procedimento civile		
Tempo trascorso dall'avvio del procedimento giudiziario	2011	2010
< 1 anno	0%	5,0%
Da 1 a 5 anni	35%	34,5%
Da 6 a 10 anni	35%	35,0%
Da 11 a 15 anni	10%	11,0%
Da 16 a 20 anni	20%	7,5%
> 20 anni	0%	7,0%
Totale complessivo	100%	100%
Media (anni)	8,6	8,4

Tabella 20 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Se è vero che la durata media dei procedimenti non ha subito variazioni nel corso del 2011, è vero altresì che i procedimenti fermi al primo grado di giudizio aumentano dal 58% del 2010 all'84% del 2011.

Ufficio Adito – Ambito civile Giudiziale/Stragiudiziale	2011	2010
Giudiziale - Ordinaria	84%	58%
Stragiudiziale	6,5%	12%
Giudiziale – Esecutiva	5%	11%
Giudiziale – Ordinaria – Tribunale per i minorenni	4,5%	10%
Giudiziale – Ordinaria – Corte dei Conti	0%	9%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 21 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Il Signor F. chiede informazioni sulla possibilità di essere risarcito per la lungaggine processuale. E' ancora pendente il giudizio civile avviato otto anni fa per una multiproprietà con patto di vendita: ad oggi ancora non è stata emessa la sentenza e nel corso degli anni sono stati innumerevoli i rinvii e le sostituzioni del giudice.

Il sud, come da manuale, paga maggiormente le spese sia in termini di crisi economica che per quello che riguarda la durata media dei procedimenti.

Tempi relativi al procedimento civile				
Tempo trascorso dall'avvio del procedimento giudiziario	Nord	Centro	Sud	Italia

Da 1 a 5 anni	70%	35%	0%	35%
Da 6 a 10 anni	20%	33%	55%	35%
Da 11 a 15 anni	5%	12%	20%	10%
Da 16 a 20 anni	5%	20%	35%	20%
Totale	100%	100%	100%	100%
Media (anni)	4	10,5	11,5	8,6

Tabella 22 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Le segnalazioni confermano il dato per cui i procedimenti che hanno ad oggetto lavoro e previdenza e diritti reali si svolgono maggiormente nelle regioni meridionali.

Composizione percentuale della materia oggetto del procedimento civile per area geografica (2011)				
Oggetto del procedimento civile	Nord	Cento	Sud	Italia
Lavoro e previdenza	17%	19%	29%	21,5%
Diritti reali	17%	17%	26%	19,5%
Contratti e obbligazioni	13%	19%	21%	18%
Famiglia	17%	14%	6%	12%
Responsabilità extracontrattuale	8%	15%	10%	11%
Stato persona e diritti personalità	8%	4%	0%	4%
Successioni	6%	2%	4%	4%
Locazione/comodato immobile-affitto azienda	0%	2%	4%	3%
Fallimento e procedure concorsuali	6%	2%	0%	2%
Diritto societario	2%	0%	0%	1%
Altro	6%	6%	0%	4%
Totale complessivo	100%	100%	100%	100%

Tabella 23 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

2.3 Disoccupati e processati

Un paragrafo a se meritano i problemi legati al diritto del lavoro e alla previdenza. Il dibattito sui suicidi, che negli ultimi mesi si stanno purtroppo moltiplicando, assume negli ultimi giorni anche una connotazione istituzionale: la classe dirigente si interroga su di chi è la colpa se le persone in crisi giungono a gesti così estremi. E' chiaro che la responsabilità di quei gesti non è di nessuno. La scelta di togliersi la vita attiene a una zona insondabile del cuore umano che ha a che fare con la fragilità, il dolore, la paura: mondi troppo profondi per farne oggetto di dibattiti politici attuali. In un altro momento storico, probabilmente il lavoro sarebbe stato al centro delle agende istituzionali, anche perché la responsabilità della situazione sociale che fa da sfondo agli atti disperati è invece piuttosto chiara.

Il Sole 24 ore, qualche mese fa diceva che "circa 202 milioni di disoccupati nel mondo nel 2012, pari ad un tasso di disoccupazione del 6,1%, in crescita rispetto ai 196 milioni del 2011. In Italia, il tasso salirà al 9,7% nel quarto trimestre del 2011, in rialzo dell'1,9% rispetto allo stesso periodo del 2010, il livello più alto dal 2001. Nel 2013, la stima dei senza lavoro nel mondo è dei 6,2 per cento, con previsioni di crescita anche nel breve periodo, fino a 210 milioni di disoccupati nel 2016, malgrado un graduale ma limitato declino dei tassi di disoccupazione complessivo. [...]. Nel capitolo sull'Italia, l'organizzazione sottolinea come «il tasso reale potrebbe essere superiore (al 9,7 registrato) poiché ai quasi 2,1 milioni di disoccupati si aggiungono 250 mila lavoratori in cassa integrazione». Nel nostro paese, la disoccupazione giovanile sale al 32,6%, mentre i disoccupati di lunga durata rappresentano il 51,1% dei disoccupati totali. I lavoratori che non cercano più lavoro hanno raggiunto il 5% del

totale e i Neet e cioè i giovani che non studiano, non lavorano e non frequentano corsi di formazione, hanno raggiunto gli 1,5 milioni di unità. Per l'Ilo, l'Italia è ormai entrata nella seconda fase di recessione consecutiva dall'inizio della crisi globale e «le misure di austerità fiscale frenano la ripresa economica».²⁵

Stessa conclusione per l'ISTAT che ha anticipato in merito alcuni dati²⁶

Senza entrare nel merito di discussioni lunghe e ripetitive, rileviamo invece un dato assolutamente preoccupante e chiaro rispetto alla situazione economica: le segnalazioni che hanno ad oggetto problematiche di lavoro salgono dal 13% del 2010 al 21,5% del 2011 (+8,5%).

Oggetto del procedimento civile	2011	2010
Lavoro e previdenza	21,5%	13%
Diritti reali	19,5%	13%
Contratti e obbligazioni	18%	18%
Famiglia	12%	12%
Responsabilità extracontrattuale	11%	10%
Stato persona e diritti personalità	4%	8%
Successioni	4%	6%
Locazione/comodato immobile-affitto azienda	3%	5%
Fallimento e procedure concorsuali	2%	5%
Diritto societario	1%	6%
Altro	4%	5%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 24 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Nella rilevazione dei dati emerge, a conferma di quanto detto prima che i cittadini che hanno come controparte all'interno del procedimento civile una società o ente privato aumentano di 12 punti percentuali, passando dal 16% del 2010 al 28% del 2012.

Parti in causa – Controparte	2011	2010
Privato	36%	42%
Pubblica amministrazione	36%	42%
Società/Ente privato	28%	16%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 25 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Scomponendo il dato relativo al lavoro e alla previdenza, le voci più rilevanti sono: la previdenza obbligatoria (49%) e il lavoro subordinato (28%). Dato in linea perfetta sia coi tagli al *welfare* che hanno interessato le pensioni che col dato relativo al sovraindebitamento delle imprese che stanno chiudendo e licenziando i lavoratori.

²⁵ <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-04-30/millioni-disoccupati-italia-tasso-130835.shtml?uuid=AbVEIqVF>

²⁶ <http://www.istat.it/it/archivio/55347>

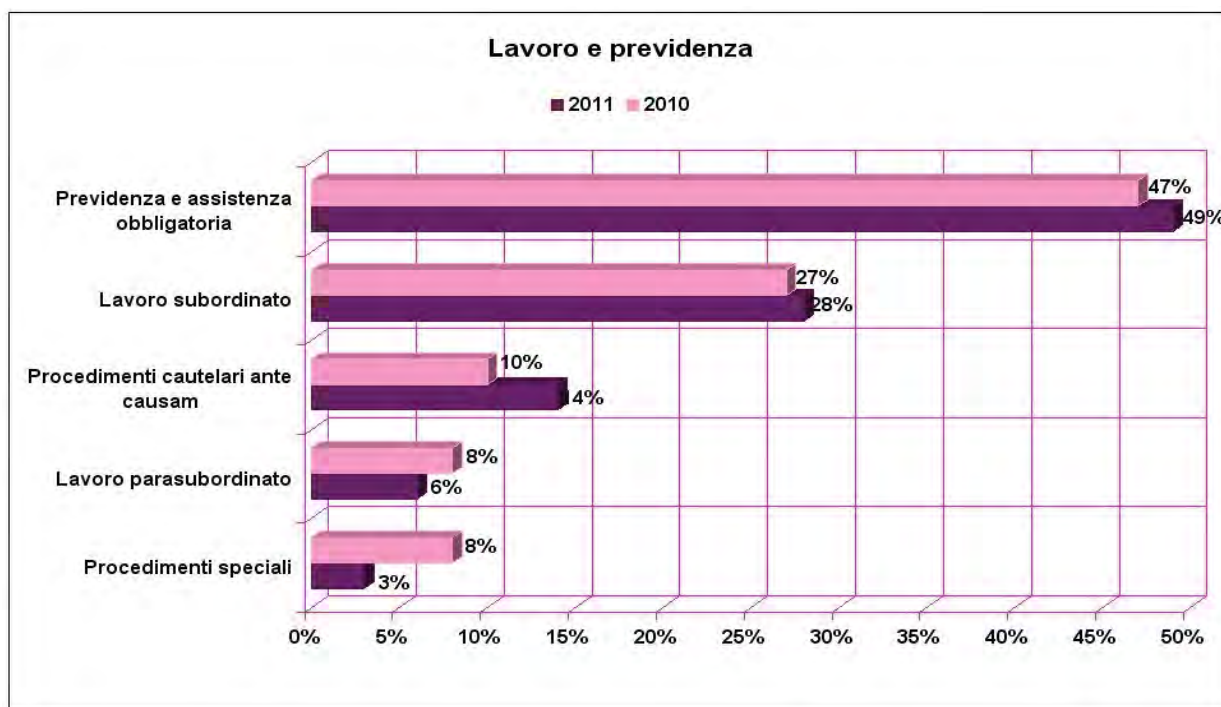


Figura 13 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

L'attuale Ministro del *welfare*, ha ricordato di recente che *"La riforma delle pensioni è stata molto dura e ha creato dei problemi a molte persone e molte famiglie, problemi dei quali il governo è consapevole"*.²⁷

Previdenza e Assistenza obbligatoria	2011	2010
Problemi pensionistici (pensione, assegno invalidità INPS - Inpdai - Enpals, ecc)	50%	35%
Indennità varie (rendita vitalizia INAIL o equivalente – accompagnamento, ecc)	31%	30%
Malattia	13%	9%
Obbligo contributivo del datore di lavoro	6%	4%
Altre controversie in materia di previdenza obbligatoria	0%	22%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 26 - Fonte: Cittadinanzattiva - PIT Giustizia 2012

Per quanto emerge dai dati PiT giustizia, a pagare maggiormente le spese del contenzioso in materia di lavoro e previdenza sono i pensionati. Scomponendo la voce "Previdenza e assistenza obbligatoria", al primo posto si classificano i problemi pensionistici (50%), con un incremento delle segnalazioni del 15% rispetto al 2010 (35%).

Inoltre, dopo aver affrontato procedimenti lunghi ed estenuanti, anche in questo ambito, oltre ai conti con la giustizia, i cittadini devono fare i conti con i propri avvocati.

In data 12.04.2000, ho conferito mandato ad un legale, unitamente ad altri trentadue ricorrenti (quindi con ricorso cumulativo), al fine di ricorrere per la declaratoria del diritto a vedersi commisurare la pensione a 35 anni di contribuzione effettiva e per l'effetto (in funzione del collocamento avvenuto ex art. 4 D.L. 501/95 come convertito nella L.11/96), con condanna per l' INPS, al pagamento anche delle somme dovute a titolo di arretrati.

²⁷ http://qn.quotidiano.net/politica/2012/05/10/710548-fornero_riforma_pensioni_dura_problemativa.shtml

In primo grado, il giudice del Lavoro in data 15.11.01, con sentenza successivamente pubblica ha rigettato il ricorso.

Avverso la sentenza di I grado, è stato presentato ricorso in Appello. Con sentenza datata 04.06.2003, la Corte di Appello ha rigettato l'appello, compensando ancora una volta le spese di giudizio. Successivamente, è stato presentato ricorso per Cassazione e la Suprema Corte, che con sentenza datata 02.12.2008, accoglie il ricorso, cassando la sentenza della Corte di Appello di ... e disponendo il rinvio, anche per le spese, del giudizio alla Corte di Appello di ... Riassunto il giudizio presso la Corte di Appello di ..., l'udienza è stata fissata per lo scorso 21.11.2011. Tale udienza, allo stato, è stata rinviata al 07.05.2012.

L'INPS, nel frattempo intorno al mese luglio 2011, ha provveduto d'autorità (probabilmente tramite il proprio ufficio legale centrale che ha notificato all'ufficio territoriale competente la sentenza della Cassazione), ed in tempistica antecedente all'udienza della Corte di Appello di ..., alla ricostruzione della posizione pensionistica ed alla liquidazione dei relativi arretrati di tutti i 33 ricorrenti.

Premesso che la determinazione del pagamento delle spese legali e giudiziali, non sono state ancora definite, in quanto non è stata ancora discussa l'udienza in Corte di Appello, come sopra specificato rinviata al 07.05.2012, tutti i ricorrenti sono stati convocati presso lo studio del legale, al fine di provvedere al pagamento delle competenze professionali.

Tutti i ricorrenti si sono visti addebitare una parcella cumulativa pari ad euro 317.000,00 per un totale di 9606,00 cadauno.

2.4 Patrocinio a spese dello Stato

Il problema dei costi elevati della giustizia, conseguenza diretta del cattivo funzionamento della stessa ed in particolare dei suoi tempi lunghi, così come precedentemente affermato, si riversa direttamente sui cittadini che si trovano a dover sopportare gli oneri di un peso economico aggiuntivo, a volte insopportabile in rapporto alle proprie possibilità.

Il problema relativo ai costi a carico dei cittadini può assumere una doppia valenza, a seconda che si tratti di costi diretti od indiretti.

- Costi diretti, ovvero le spese legali, per le quali più si allungano i tempi più è alta la parcella presentata dall'avvocato; le spese vive di giudizio, ovvero tutte quelle spese che non rappresentano alcun guadagno per l'avvocato ma che sono necessarie per l'espletamento dell'attività difensiva e per l'accesso al servizio giustizia (contributo unificato, notifiche, registrazione atti giudiziari); il danno economico (laddove la causa verta su un bene) e morale (per le azioni risarcitorie) derivante dall'attesa di una sentenza.
- Costi indiretti, vale a dire quelli legati alla pressione fiscale e derivanti dalle voci di spesa del bilancio pubblico destinate all'amministrazione della giustizia.

Il "peso economico" che quindi grava sulle spalle di un cittadino che, di propria iniziativa o meno, si trova coinvolto in una vicissitudine giudiziaria non è indifferente, tutt'altro: i tempi lunghi della giustizia, direttamente proporzionali ai costi, rendono quest'ultimi sempre più elevati quanto maggiore è la durata dell'*iter* giudiziario.

Una giustizia “consapevole” dovrebbe perciò realizzare anche un accesso “consapevole” da parte dei cittadini al servizio, innanzitutto attraverso l’assicurazione e la garanzia del loro diritto all’informazione.

La tutela di questi diritti si sostanzia in quello che costituisce uno dei capisaldi della nostra Costituzione: il diritto, inviolabile, di difesa²⁸.

La Costituzione Italiana stabilisce, inoltre, che i cittadini meno abbienti possono vedere assicurato il loro diritto a difendersi in un procedimento attraverso istituti come il Patrocinio a spese dello Stato²⁹. E’ un istituto nato allo scopo di garantire l’accesso al diritto alla difesa a persone non in grado di munirsi autonomamente dell’opera professionale di un avvocato per l’incapacità reddituale di sostenerne il costo.

I dati PiT in ambito civile ci dicono chiaramente che esiste un consolidato rapporto di assistenza legale da parte di un difensore di fiducia nominato (83%). Quasi mai i cittadini sono assistiti con Patrocinio a spese dello stato : dall’11 % del 2010 al 2% nel 2011.

Difensori nominati	2011	2010
Assistito da difensore di fiducia	83%	58%
Revocato mandato difensore o tecnico di fiducia	12%	19%
Assistito difensore fiducia – Bersani/Contratto parcella a tariffa	3%	0%
Assistito da difensore Gratuito Patrocinio	2%	11%
Assistito da Tecnico di fiducia	0%	12%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 27 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Le motivazioni vanno ricercate da un lato nella quasi totale mancanza di informazioni in merito alla possibilità, per determinate categorie di soggetti, che rientrino nei requisiti di ammissibilità, di poter usufruire di una prestazione legale gratuita non rinunciando al proprio diritto, inviolabile, di difesa, dall’altro una soglia di reddito troppo bassa per accedervi. La soglia di reddito entro la quale il gratuito patrocinio può essere concesso (non superiore a euro 10.628,16) è molto bassa, se si pensa al fatto che un cittadino che guadagna ad esempio 11.000,00 euro annui con un nucleo familiare di 4 persone, non ha accesso al beneficio: inutile sottolineare poi che, per una famiglia oggi, un reddito di 11.000,00 euro consente a stento la sopravvivenza.

Il problema dell’accessibilità al Patrocinio a spese dello Stato è legato anche ad una mancata razionalizzazione delle risorse destinate al Servizio Giustizia: lo Stato italiano, a differenza delle altre realtà internazionali, predilige l’investimento a favore di tribunali e procure piuttosto che destinare le risorse al gratuito patrocinio per garantire la difesa ai cittadini meno abbienti.

²⁸ art. 24 Cost.: “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari”.

²⁹ Istituto giuridico previsto nell’ordinamento italiano dal Testo Unico in materia di spese di giustizia (DPR n. 115/2002 - artt. 74-141).

Persones interessate	Persones ammesse	Totale dei costi (IVA inclusa)	Costi per onorari per difensori (IVA inclusa)	Altri costi
113.384	98.541	88.501.771	84.112.743	4.389.029

Tabella 28 - Fonte: Ministero della Giustizia, anno 2008

Persones interessate	Persones ammesse	Totale dei costi (IVA inclusa) (*)	Costi per onorari per difensori (IVA inclusa)	Altri costi
115.237	98.018	87.080.432	82.883.066	4.197.365

Tabella 29 - Fonte: Ministero della Giustizia, anno 2010

Dall'analisi dei dati come sopra riportati, si evince chiaramente la differenza che esiste tra il numero delle persone che hanno richiesto l'accesso al beneficio e le persone che poi effettivamente ne hanno usufruito.

Non solo... confrontando i dati del Ministero della Giustizia del 2008 e del 2010 le richieste di accesso sono aumentate ma le persone ammesse sono rimaste pressoché invariate.

A tutto questo si aggiunge il punto di vista dei professionisti che vedono passare anni prima che le loro parcelle siano pagate.

La morale è semplice: il cittadino contribuisce a sostenere il servizio giustizia e si aspetta che sia efficiente e rapido; tuttavia, se non è in grado di permettersi e sostenere i costi diretti altissimi legati alla promozione di un procedimento non gli viene riconosciuto il proprio diritto alla difesa, costituzionalmente garantito.

Le prospettive e le nostre proposte in tema di patrocinio a spese dello stato

I mali di cui soffre la giustizia necessitano di una risposta decisa, univoca, finalisticamente orientata a renderla adeguata ai tempi, alle mutevoli esigenze della collettività che, con riguardo al patrocinio a spese dello Stato, rivela inequivocabili ed allarmanti segnali di squilibrio.

Si avverte quindi la necessità di integrare le disposizioni sul gratuito patrocinio con una serie di proposte finalizzate alla regolamentazione specifica della materia per ovviare alle incongruenze presenti nella disciplina.

a. Incentivazione all'accesso e alla consulenza nella fase stragiudiziale

La tutela dei diritti dei cittadini deve realizzarsi non solo nella fase processuale ma anche in una fase anteriore all' eventuale processo (precontenziosa). Anche nella fase stragiudiziale sarebbe quindi necessario prevedere per il non abbiente forme di tutela a carico dell'erario, sia nella forma della consulenza in senso stretto, sia nella forma dell'assistenza stragiudiziale, che lo possano indirizzare sia per ottenere il patrocinio a

spese dello Stato, qualora il ricorso all'autorità giudiziaria è attuale e indifferibile, sia ad altri procedimenti privatistici idonei a dirimere le controversie.

Parallelamente a tale necessario servizio, diviene sempre più impellente la necessità di regolamentare e dare impulso al servizio di consulenza sul gratuito patrocinio.

Presso ogni Consiglio dell'Ordine dovrebbe trovare dignitosa collocazione l'ufficio preposto sia al servizio suddetto che alla ricezione delle domande di accesso all'istituto del patrocinio gratuito ed organizzato con apposito regolamento che preveda in concreto l'esame e lo studio dell'istanza.

b. Accesso con parametro rapportato al reddito "ISEE", aumento del Fondo e pagamenti in tempi adeguati.

Si potrebbero prevedere strumenti che riescano a sopperire alle autentiche necessità di una **giustizia effettivamente accessibile per tutti**. L'aver ancorato il concetto di non abbienza ad un criterio oggettivo fisso concernente il solo reddito senza tener conto del variabile costo dei singoli processi, comporta una delimitazione degli aventi diritto astratta e scarsamente conforme alle finalità del dettato costituzionale. In primo luogo si avverte l'incongruenza che un soggetto che possiede un reddito appena superiore agli euro 10.628,16 sia considerato persona ricca e quindi in grado di affrontare le spese di qualsiasi processo. In secondo luogo si avverte l'esigenza, per una vera uguaglianza tra gli utenti della giustizia, in relazione all'onere economico imposto dalle spese di una lite, di graduare lo stato di non abbienza e introdurre forme di ammissione parziale al patrocinio statale. Altrettanto peso hanno sia l'entità del Fondo cui si attinge che i tempi in cui vengono effettuati i pagamenti ai legali difensori nominati con il ricorso al Patrocinio a spese dello Stato.

c. Corsi di studio e aggiornamento

Dal punto di vista prettamente tecnico si dovrebbe fare leva sulla necessità di organizzare corsi di studio e approfondimento dell'approccio al patrocinio a spese dello Stato nonché della tecnica di difesa del non abbiente con particolare riguardo agli aspetti deontologici della professione.

d. Sospensione processi per reati minori commessi da irreperibili

Circa il 90% degli imputati irreperibili per reati minori (in linea di massima extracomunitari) vengono destinati alla difesa d'ufficio e retribuiti secondo le norme relative al patrocinio a spese dello Stato³⁰.

La lungaggine di tali processi comporta una difficoltà sempre maggiore per i difensori iscritti nell'elenco, che si trovano ad assistere l'imputato irreperibile, di poter vedere liquidate le loro spese, posto che gli avvocati vengono pagati a fine causa.

In tal senso si potrebbe incardinare una **proposta di sospensione dei processi per gli irreperibili** proprio per ovviare a tale situazione di incertezza che, in ogni caso, assorbe ed impegna risorse della giustizia.

³⁰ Confronta la sentenza della Corte Suprema di Cassazione, Sez. IV pen., n. 13816 del 28 gennaio - 30 marzo 2009. Qualora l'irreperibilità non sia stata dichiarata con provvedimento formale, la corresponsione del compenso è sottoposta alla condizione che il difensore dimostri di avere esperito inutilmente le procedure per il recupero del credito professionale.

CAPITOLO TERZO

LA RIFORMA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO

3.1 La riforma delle circoscrizioni giudiziarie (Legge delega 148/2011)

Tagli agli sprechi non ai servizi

Nell'affrontare la questione relativa alla riforma delle circoscrizioni giudiziarie, prevista dalla legge delega 14 settembre 2011 n° 148, e finalizzata alla riduzione del numero degli uffici giudiziari ed alla razionalizzazione degli assetti territoriali che ne consegue, non si può prescindere, da un lato dal prestare la massima attenzione al complessivo stato della giustizia nel nostro paese e, dall'altro lato, dal raccomandare una serissima vigilanza da parte, non solo, degli organi preposti all'attuazione della riforma ma anche di tutti i cittadini, affinché la politica dei tagli riguardi solo gli sprechi e non anche i servizi.

Sotto il primo profilo accennato è agevole osservare che il disastroso stato della giustizia in Italia, andatosi aggravando nel corso degli anni, dipende da una molteplicità di fattori sui quali, per una effettiva inversione di tendenza, occorre agire con un disegno complessivo e concertato e non con provvedimenti settoriali e disorganici, spesso forieri di ulteriori complicazioni difficilmente assorbibili da un sistema già in grave affanno.

In altre parole non è pensabile una revisione delle circoscrizioni giudiziarie se non accompagnata, tanto per citare alcuni esempi validi per il settore civile, dal drastico abbattimento dell'arretrato, dalla semplificazione e riduzione dei riti, dalla revisione dell'attuale istituto della mediazione previsto dalla L. 28/2010 e dalla riforma della legge professionale forense.

Superare le logiche degli interessi e dei localismi spesso contrapposti

Sulla base di tale necessaria premessa sarà possibile passare all'esame di un concreto intervento destinato a riordinare la collocazione degli uffici giudiziari (Tribunali, sedi distaccate di Tribunale e Giudice di Pace) sul territorio nazionale, superando le logiche degli interessi e dei localismi spesso contrapposti.

Non pare esservi alcun dubbio che l'attuale geografia giudiziaria non risponda a criteri di omogenea e razionale distribuzione, essendo rimasta ancorata ai principi che l'avevano ispirata in tempi ormai remoti.

Basti pensare che nella Regione Piemonte vi sono ben 17 Tribunali, contro i 7 del Lazio ed i 9 dell'Emilia Romagna, e che la Sicilia vanta 4 Corti d'Appello, seguita dalla Puglia che ne conta 3, mentre solo una è presente in regioni popolate ed industrializzate come l'Emilia Romagna ed il Veneto.

Altresì occorre considerare che nel tempo sono notevolmente migliorati i sistemi di trasporto e di comunicazione, così da non rappresentare più un reale disagio per cittadini, avvocati, magistrati e personale amministrativo, nel raggiungere sedi giudiziarie poste a ragionevoli distanze e non proprio, come ognuno vorrebbe, in prossimità della propria abitazione o del proprio centro di interessi.

È, ad esempio auspicabile, nonché prevedibile, che al momento in cui verrà data completa attuazione al processo telematico – del quale già oggi si iniziano ad intravedere gli effetti positivi in alcune sedi maggiormente attrezzate – potrà dirsi in gran parte superata l'esigenza per i difensori delle parti di continui, ripetuti, e talvolta estenuanti

accessi agli uffici giudiziari, con evidenti benefici in termini di organizzazione del lavoro e di risparmi di tempo e denaro.

Pare dunque ragionevolmente possibile ritenere che per il cittadino – nel cui nome ed interesse, non lo si dimentichi, è amministrata la giustizia – il modesto sacrificio di delocalizzazione, per sé, e talvolta per il proprio difensore, *verrebbe ripagato da una macchina giudiziaria più moderna ed efficiente*, attuata mediante il recupero di risorse economiche (risparmi di spesa di non poco conto) e umane (accorpamento degli uffici dei magistrati e amministrativi), e mediante la *possibilità di incrementare le specializzazioni* degli organi giudicanti, esigenza oggi sempre più sentita anche al fine di fornire al cittadino risposte qualificate e maggiormente prevedibili.

Non guardare solo ai freddi numeri, contano anche qualità e funzionalità

Una attenta politica di revisione delle circoscrizioni giudiziarie dovrà però tener conto non solo, e non tanto, della quantità del servizio reso dalla sede giudiziaria (numero dei procedimenti trattati) ma anche della qualità e funzionalità che detto servizio offre ai cittadini.

Si contano, ad esempio, sedi distaccate di Tribunali gravate da consistenti mole di lavoro, ma collocate a pochi chilometri dal capoluogo sede del Tribunale circondariale: in tal caso il servizio viene reso in quantità rilevanti ma *con costi sicuramente elevati* e, come si è detto, non più giustificabili.

Al contrario sedi di Tribunali o di Sezioni distaccate che trattano un numero di procedimenti piuttosto esiguo, *possono trovare giustificazione al loro mantenimento per particolari situazioni geografiche, di politica del territorio o socio-economiche*: si pensi a zone dove deve esser assicurato il bilinguismo, ovvero dove l'emblematica presenza dello stato costituisca baluardo contro l'espansione malavitosa, ovvero ancora a territori montani con caratteristiche di diffuso disagio nei trasporti.

Considerazioni conclusive e proposte civiche

Quel che è certo, per concludere queste brevi osservazioni, è che lo sforzo da compiere per riportare la giustizia italiana ad un livello da paese civile europeo dovrà esser veramente fatto nell'interesse della collettività, prescindendosi, quanto più possibile, da posizioni di privilegio non più sostenibili, da personalismi e logiche politiche, ma anche da connotazioni di mero segno economico che non tengano conto del maturo senso civico della popolazione. Si dovrà quindi salutare con, pacata, soddisfazione una equilibrata revisione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, purché accompagnata da una seria riforma complessiva della giustizia, finalmente intesa come servizio reso alla collettività di un paese civile.

Le proposte di Cittadinanzattiva riguardano:

A) la revisione degli uffici giudiziari:

- 1) **Campagne di informazione trasparenti** promosse da Governo attraverso il Ministero della Giustizia per accompagnare la propria azione di riorganizzazione degli uffici giudiziari, concertate con gli organismi, gli enti interessati al cambiamento e le organizzazioni civiche che hanno realizzato iniziative rilevanti nell'ambito della giustizia. Non pare inutile ricordare che una parte considerevole delle risorse economiche che potrebbero esser destinate alla giustizia, vengono *disperse dallo Stato per indennizzare, ai sensi della c.d. legge Pinto*, i cittadini del danno loro provocato dall'eccessiva durata dei processi. Una drastica riduzione

dei tempi dei giudizi comporterebbe il risparmio di diverse decine di milioni l'anno - parte dei quali andrebbero destinati all'assunzione di nuovo personale e moderne strumentazioni per gli uffici giudiziari – e la riduzione del contenzioso che grava sulle Corti d'Appello, ora oberate anche dai ricorsi per ottenere l'indennizzo del danno derivante dal ritardo nell'applicazione della stessa legge Pinto.

- 2) Nella revisione delle circoscrizioni giudiziarie è necessario tener conto non solo, e non tanto, del criterio della *quantità delle prestazioni fornite dagli uffici*, posto che questi dati siano stati registrati in modo omogeneo e, quindi, comparabili e misurabili, ma anche e soprattutto della qualità e funzionalità del servizio reso
- 3) Porre attenzione a quelle *particolari situazioni geografiche, di politica del territorio o socio-economiche* che possono trovare giustificazione al loro mantenimento

B) Un disegno complessivo di riforma con riguardo alla giustizia civile:

a. Smaltimento dell'arretrato civile. Provvedere allo smaltimento dell'arretrato civile con la costituzione di apposite sezioni, eventualmente integrate da magistrati in quiescenza ed avvocati in pensione, cancellati definitivamente dall'albo, di comprovata esperienza ed ineccepibile livello deontologico. Le risorse economiche per il funzionamento di tali Sezioni potranno esser ottenute dai risparmi che saranno effettuati evitando ulteriori condanne per violazione del termine di ragionevole durata del processo sia in sede nazionale ai sensi della Legge Pinto, sia in sede comunitaria. Far ricorso alla dichiarata disponibilità dell'avvocatura *purché si diano* precise garanzie di equità, imparzialità e competenza.

b. Semplificazione e riduzione dei riti processuali civili. È fuori di dubbio che la permanenza nel nostro ordinamento di una pluralità di riti – ovvero di modalità con le quali si inizia, si celebra e si conclude il procedimento – costituisce una ingiustificata anomalia che produce solo dispersione di risorse, complicazioni e disorientamento in tutti gli operatori del servizio giustizia (magistrati, avvocati, personale di cancelleria, ufficiali giudiziari). Sarebbe sufficiente dare finalmente attuazione a quanto previsto dalla Legge n° 69/2009 per pervenire in tempi solleciti ad una unificazione degli schemi processuali, individuando quello di principale e normale applicazione con solo pochissime eccezioni. La semplificazione dei riti introdotta di recente dal Ministro Alfano non va assolutamente nel senso di semplificare i riti perché riferita a casistica assolutamente marginale (es. contenzioso elettorale)

c. Serio impulso alle forme alternative di risposta alle legittime domande di giustizia. Lo strumento introdotto dalla Legge 28/2010 ancora non è decollato (della mediazione tratta un altro Capitolo del Rapporto). Giustizia per i Diritti-Cittadinanzattiva ritiene indispensabile che si realizzino due condizioni indispensabili: *la prima*, la mediazione potrà essere considerata come uno strumento effettivamente valido ed efficace solo a condizione che la giurisdizione pubblica, bene comune ed universale, funzioni e sia efficiente; *la seconda*, la previsione della mediazione quale condizione di procedibilità della domanda

giudiziaria dovrebbe essere riconsiderata in tutto o in parte anche a seguito degli effettivi risultati valutabili nel tempo derivanti dalla applicazione della legge.

d. Osservanza e piccole modifiche alle norme di procedura civile già esistenti che produrrebbero effetti positivi di riduzione dei tempi del processo:

- *Modifica all'art. 168 bis*: fissare la prima udienza non oltre 50 giorni successivi alla data indicata dall'attore nell'atto introduttivo.
- *Il rispetto dell'art. 176* e, quindi, rispetto dei tre giorni per comunicare, a cura del cancelliere, alle parti le ordinanze istruttorie.
- *Il rispetto dell'art. 81 del cpc* il quale prevede che tra una udienza e l'altra, ove non siano stati concessi termini per adempimenti processuali, l'intervallo non sia maggiore di 15 giorni.
- Prevedere un *termine massimo per la udienza di precisazione* delle conclusioni poiché la dilatazione abnorme dei tempi è principalmente determinata dall'intervallo tra la fine dell'istruttoria e la udienza di precisazione delle conclusioni e successiva decisione.
- *Abbreviazione dei termini di comparizione*. Un modestissimo rimedio, soprattutto di impatto psicologico sulle parti, potrebbe consistere nella abbreviazione dei termini a comparire, attualmente di 90 giorni. Nei procedimenti di non particolare complessità, 40-60 giorni paiono sufficienti.

C) Le prestazioni dei CTU

Occorre riconsiderare la consulenza tecnica dei CTU che dai dati PiT 2011 risulta essere ancora problematica sia in ambito civile (Tempi deposito 7%, Problemi consulenze 7%; che penale (Problemi consulenze 15%). Per l'approfondimento sulle proposte si rinvia al Punto 3 del Capitolo.

3.2 La prescrizione del reato, buco nero del sistema penale

Il IV Rapporto PiT Giustizia 2012 segnala un numero crescente di richieste di intervento nel settore della giustizia penale nel corso dell'anno 2011 (+8% rispetto ai dati del 2010) ed in particolare un aumento della domanda di informazioni (53% con un +35%). Tale dato conferma quanto è già largamente diffuso nella percezione non solo degli addetti ai lavori ma anche e soprattutto dei cittadini: il sostanziale fallimento della risposta del sistema giustizia (anche) in questo settore.

Occorre dunque ripensare profondamente il sistema di tutela in generale e, in tale ambito, il processo penale. Tuttavia la particolarità dei valori in gioco nel processo penale rende molto difficile individuare degli ambiti di riforma o possibili cambiamenti che possano prescindere, per la loro realizzazione, da riforme legislative, atteso che tutto il sistema penale è fondamentalmente un sistema di garanzie per l'imputato.

Ad aprile del 2004 il Signor L., 35 anni, è deceduto in seguito ad un incidente stradale occorso in autostrada. La famiglia ha quindi presentato una denuncia per fare luce sulla vicenda e per far emergere eventuali responsabilità: a distanza di sette mesi si è aperto un procedimento penale di fronte al Gip di Il processo è tuttora in corso: i soggetti chiamati in causa sono Anas ed Autostrada dei ...in primis. La famiglia del Signore è

riuscita ad ottenere l'incidente probatorio dimostrando, con una perizia di parte, che il tratto "incriminato" della Autostrada (sottoposto peraltro a pedaggio), oltre ad essere scarsamente mantenuto, è stato costruito in maniera difforme rispetto al progetto originario. Il processo vede sei imputati per omicidio colposo, disastro colposo ed omissione di ripari: tuttavia, a tutt'oggi, procede lentamente a colpi di rinvii con la prescrizione ormai vicina (cadrà a novembre di quest'anno).

La Signora V., sorella della vittima, ci chiede:

- visto che su quel tratto autostradale, da documentazione che ha visionato personalmente, avvengono due incidenti alla settimana, perché nessuno è mai intervenuto per capirne le ragioni?*
- se, invece di una berlina, fosse precipitato un pullman carico di passeggeri, sarebbe stato così facile tenere "bassi i toni" sulla vicenda?*
- è giusto pagare un pedaggio sapendo di percorrere una strada a rischio?*
- trattandosi di fatti pubblici (è in corso un processo penale) legati all'utilizzo di beni dello Stato, perché non è ancora intervenuto il Ministero dei Trasporti a tutelare gli automobilisti?*
- in definitiva, questo Paese ci merita come cittadini?*

<<>>

Il Signor S. ha una citazione diretta a giudizio con l'accusa di interruzione di pubblico servizio.

La vicenda: ha prenotato via internet un biglietto per un autobus per viaggiare da Roma a Bari. C'è stato un problema con la ricevuta del ticket elettronico ed alla stazione ha avuto una discussione molto accesa con l'autista del pullman che non voleva farlo partire. Ha chiesto l'intervento dei Carabinieri; i tempi di partenza si sono allungati e si è trovato a distanza di tempo questa denuncia per il ritardo provocato al servizio.

Riequilibrare il ruolo e le garanzie delle vittime

Una diversa prospettiva, fondata su una filosofia non più imputato-centrica, che voglia portare nel sistema il punto di vista dei cittadini, non può che riguardare il ruolo e le garanzie delle vittime dei reati.

E da questo punto di vista, mentre per l'imputato la durata del processo gioca un ruolo positivo, se non altro per il sempre incombente traguardo della prescrizione, per la vittima la durata infinita gioca un ruolo esattamente opposto e cioè quello della vanificazione della sua domanda di giustizia.

Il sistema della prescrizione

La prescrizione del reato, anche durante il corso del processo, è un vero e proprio buco nero del sistema penale che finisce non solo per inghiottire un numero spropositato di processi vanificando il lavoro di innumerevoli operatori giudiziari e bruciando enormi risorse finanziarie per conseguire il risultato meramente virtuale di un accertamento processuale senza alcun esito utile, ma finisce anche per alimentare l'ingorgo. Infatti *fino a quando si può contare su una prescrizione all'orizzonte*, difficilmente si farà ricorso ai riti alternativi, per cui i processi andranno *sempre più in dibattimento* e si coltiveranno *tutti i gradi di giurisdizione* possibile, alimentando, in un circuito vizioso, la ormai ingovernabilità di tutto il sistema. Ovviamente, come in tutti gli ambiti della società, le disfunzioni finiscono sempre per colpire i più deboli, siano essi vittime che anche imputati. Le vittime perché come già detto otterranno, se evitano la prescrizione già in primo grado (e sempre più spesso non è così), una risposta di giustizia ad una tale

distanza di tempo *da renderla del tutto evanescente*. Gli imputati perché solo quelli in *grado di sostenere economicamente* e per molto tempo una buona difesa tecnica potranno giovare dei meccanismi della prescrizione.

Scelte radicali e coraggiose

Una scelta radicale ma anche molto coraggiosa, imporrebbe una soluzione drastica e risolutiva: *la sospensione del corso della prescrizione* per tutta la durata del processo analogamente a quanto previsto per il processo civile.

Ciò consentirebbe non solo di impedire la prescrizione nel corso del processo e dei suoi vari gradi, realizzando una tutela reale delle vittime dei reati, ma conseguirebbe l'ulteriore risultato di *riservare al dibattimento* un numero verosimilmente molto inferiore di processi e quindi una diminuzione complessiva della durata dei processi.

Un sistema penale che voglia riguadagnare efficacia ed equità nella risposta di giustizia di fronte ai fatti-reato non può non porsi come primo e fondamentale obiettivo quello della durata del processo.

Correzioni semplificatrici dell'attuale sistema penale proposte da Cittadinanzattiva

Ma anche nell'ambito dell'attuale sistema si possono introdurre alcune correzioni semplificatrici. Sotto questo profilo dal punto di vista dei cittadini si possono individuare alcune proposte:

A) La ingovernabilità del sistema per effetto del panpenalismo

Il sistema penale soffre di una concezione per cui se la violazione di una norma non è sanzionata penalmente, non vi è tutela del bene giuridico. Il c.d. panpenalismo.

Tuttavia affidare la tutela di un bene giuridico al solo sistema penale significa di fatto affidarla ad un sistema inefficiente che in definitiva risolve una scelta di tutela astrattamente più rigorosa in scarsa o denegata tutela.

Una vasta e radicale depenalizzazione sembra ormai ineludibile, sulla base di una ricognizione del diritto penale sostanziale con riferimento al bene giuridico, *consegnando al sistema degli illeciti amministrativi tutte quelle norme poste a tutela di beni giuridici* la cui violazione non abbia caratteri di offensività tali da richiedere la sanzione penale, spesso lieve e per nulla deterrente.

Si pensi solo a titolo di esempio

- alle norme sugli illeciti in tema di alimenti,
- sugli alcuni illeciti edilizi di scarsa rilevanza,
- sui reati di nessun allarme sociale, etc.
- più in generale ai reati contravvenzionali.

B) Il cumulo delle garanzie dell'accusatorio e dell'inquisitorio

Lo stesso processo penale non risponde più alle esigenze di accertamento dei fatti. La scelta di un modello dai caratteri accusatori si è prodotta su una cultura inquisitoria profondamente radicata. La scommessa giocata sulla definizione di un alto numero di procedimenti mediante *il ricorso ai riti alternativi è miseramente fallita*, paralizzando di fatto il dibattimento e vanificandone i caratteri della concentrazione, oralità e formazione della prova in dibattimento.

Anche qui si impongono scelte coraggiose.

- **La riduzione drastica dei casi di appello**

Una volta delineato un processo accusatorio fondato sulla effettività del gioco ad armi pari, (principio del giusto processo, diritto alla prova, indagini difensive), si possono

drasticamente ridurre i casi di appello riservandoli alle sole ipotesi di prove nuove o diverse, rispetto a quelle assunte in primo grado. La *riduzione drastica dei casi di appello indurrebbe una scelta molto più ampia di definizione dei procedimenti mediate i riti alternativi*, restituendo al rito ordinario dibattimentale i caratteri della concentrazione della oralità e della prova formata in dibattimento. Caratteri che oggi sono solo formali atteso che i processi vengono celebrati a distanza di molti anni dai fatti, costringendo le parti all'inevitabile ricorso alle dichiarazioni rese dai testi nella fase delle indagini preliminari mediante il meccanismo delle contestazioni. In definitiva un processo sulle carte, come quello inquisitorio.

- **L'introduzione di elementi di semplificazione**

Ma, anche qui è possibile introdurre elementi di semplificazione nell'ambito del sistema processuale vigente come ad esempio le notifiche per mezzo posta elettronica o telefax, la validità della notifica al solo imputato o al solo difensore.

- **Riservare alle udienze preliminari i reati più gravi**

Ancora, ad esempio, riservare l'udienza preliminare ai reati più gravi, puniti con *pene edittali maggiori nel massimo ai quattro anni di reclusione*, che è il limite attuale al di sopra del quale si procede con udienza preliminare.

C) L'apporto delle vittime dei reati in termine di verità e di interesse generale

Andrebbe rivisto il ruolo delle vittime dei reati nel processo assumendo la necessità di sottrarle da una condizione di marginalità.

Occorre conoscere *l'apporto delle vittime in termini di verità* ed interesse generale abbandonando l'idea secondo cui sono portatrici solo di vendetta o solo di richiesta dei danni, individuando modalità che determinino poteri e non mere facoltà discrezionalmente valutabili.

Si pensi ad esempio:

- **la possibilità** di rivolgersi al GIP ogni qualvolta il P.M. neghi lo svolgimento di accertamenti;
- **la possibilità** di richiedere direttamente l'incidente probatorio;
- **la possibilità** di opporsi alla richiesta di archiviazione in un termine congruo e senza la condizione di ammissibilità della indicazione di nuove indagini;
- **la possibilità** di stabilire l'esecutività delle statuizioni civili della sentenza di primo grado conformemente a quanto previsto nel processo civile.

3.3 L'accertamento tecnico preventivo obbligatorio nelle cause di invalidità (ex art. 445-bis C.p.c.)

Il nuovo strumento

Dall'01.01.2012 è in vigore nel nostro ordinamento giuridico l'Accertamento Tecnico Preventivo obbligatorio del requisito sanitario, così come previsto e regolato dall'art. 38, comma 1, lett. b), n. 1), D.L. 98/2011, convertito in Legge 111/2011, che ha introdotto l'art. 445 bis nel Codice di procedura civile.

Si tratta di uno strumento che mira a perseguire le medesime finalità deflative già oggetto dell'istituto della consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite, previsto dall'art. 696 bis C.p.c, le cui disposizioni, come vedremo, sono ad esso espressamente dichiarate applicabili.

Il Legislatore ha previsto che il nuovo procedimento debba essere promosso nelle controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità, disciplinati dalla Legge 222/1984, con l'intento di predisporre uno strumento alternativo al processo ordinario di cognizione – da attivarsi soltanto in una fase successiva ed eventuale – per la risoluzione di controversie aventi ad oggetto l'accertamento di requisiti sanitari.

Il procedimento sommario in oggetto incontra le stesse preclusioni del procedimento ordinario di cognizione, pertanto la richiesta di accertamento tecnico preventivo sarà subordinata alla preventiva presentazione della domanda amministrativa e dei ricorsi amministrativi ove previsti: ad esempio, le domande aventi ad oggetto la pensione di inabilità e l'assegno di invalidità (Legge 222/1984) saranno dichiarate improcedibili ove non siano esauriti i procedimenti per la composizione in sede amministrativa o siano decorsi i termini ivi fissati per il compimento dei procedimenti stessi o siano, comunque, decorsi 180 giorni dalla proposizione del ricorso amministrativo (articolo 443 C.p.c.).

Come si attiva

Detto istituto ha natura di procedimento giurisdizionale sommario non cautelare ed assolve a funzioni di composizione della lite.

L'istanza di accertamento dovrà, quindi, contenere l'indicazione della prestazione che si intende far valere nel giudizio cui è preordinato l'accertamento sanitario, nonché la documentazione della precedente fase amministrativa che, come detto, costituisce condizione di proponibilità-procedibilità della istanza stessa.

Il giudice, pertanto, valuterà ex art. 696 bis C.p.c., ove applicabile, la sussistenza dei presupposti di ammissibilità collegandoli al *fumus boni iuris* del diritto da azionare nel successivo ed eventuale giudizio di merito, mentre non potrà valutare il *periculum*, in considerazione della previsione dell'accertamento tecnico preventivo come condizione di procedibilità del giudizio di merito e del richiamo espresso all'art. 696 bis C.p.c.

Tenuto altresì conto della sua natura di domanda giudiziale, l'istanza di accertamento tecnico preventivo ha efficacia interruttiva della prescrizione ed impeditiva della decadenza: tale domanda varrà, ad esempio, ad interrompere il termine di decadenza previsto per le prestazioni assistenziali dall'art. 42, comma 3, Legge 326/2003 (sei mesi dalla data di comunicazione del provvedimento emanato in sede amministrativa).

Competente *territorialmente* è il Tribunale, in funzione di Giudice del lavoro, nella cui circoscrizione è fissata la residenza dell'attore (art. 444, comma 1, C.p.c.).

Il procedimento nel dettaglio

Quanto al procedimento, il nuovo 445-bis C.p.c. richiama le norme sull'accertamento tecnico preventivo in materia civile (art. 696-bis C.p.c.), nonché le disposizioni di cui all'art. 10, comma 6-bis, D.L. 203/05, conv. in Legge 248/05 (ovvero le disposizioni sulla consulenza tecnica in materia d'invalidità, fra l'altro modificate dallo stesso D.L. 98/11), e all'art. 195 C.p.c.

Nel dettaglio, il Giudice, ricevuta l'istanza di espletamento dell'accertamento tecnico (che ricordiamo è condizione di procedibilità della domanda giudiziale e atto interruttivo della prescrizione), dopo aver fissato con decreto l'udienza di comparizione per il conferimento dell'incarico, nomina il consulente tecnico e fissa la data dell'inizio delle operazioni peritali.

Allo svolgimento delle operazioni si riferisce il rinvio all'art. 10 co. 6-bis D.L. 203/05, oggetto di alcune correzioni da parte dell'art. 38 del D.L. 98/11 in esame (comma 7).

In sostanza, secondo il nuovo testo del co. 6-bis, su richiesta del consulente all'indagine assiste un medico dell'ente previdenziale (autorizzato in deroga all'art. 201 C.p.c.).

I tempi per le comunicazioni e per le eventuali contestazioni

Il C.T.U. avrà l'onere di inviare almeno 15 giorni prima dell'inizio delle operazioni peritali, anche in via telematica, apposita comunicazione al Direttore della sede provinciale Inps (o al suo delegato) e la prova di detta comunicazione dovrà essere allegata alla relazione peritale, a pena di nullità.

Al termine delle operazioni, il Giudice con decreto comunicato alle parti fissa un termine perentorio non superiore a trenta giorni per la dichiarazione, con atto scritto da depositare in cancelleria, della propria volontà di contestare o meno le conclusioni dell'elaborato peritale.

Nella *prima ipotesi* - mancata contestazione e riconoscimento della percentuale d'invalidità - il Giudice entro i successivi trenta giorni omologa con decreto l'accertamento del requisito sanitario conformemente a quanto stabilito dal C.t.u., provvedendo anche sulle spese.

Il decreto, imm modificabile e non impugnabile, è notificato agli enti competenti per la verifica degli altri requisiti necessari per l'attribuzione del trattamento, ovvero dei requisiti sociali, reddituali o contributivi, divenuti con tale riforma semplici condizioni non dell'azione ma della erogabilità del beneficio stesso.

In presenza dei requisiti, invece, la successiva erogazione del trattamento dovrà comunque intervenire nel termine massimo di 120 giorni dalla notifica del decreto agli enti competenti.

Nella *seconda ipotesi* - mancato accordo - ovvero nel caso in cui le parti non siano d'accordo nell'accettare le conclusioni della relazione tecnica, la parte che intenda contestarne il contenuto dovrà depositare, entro il termine perentorio di trenta giorni decorrente dal deposito della dichiarazione di dissenso, il ricorso introduttivo del giudizio, specificando a pena di inammissibilità i motivi della contestazione.

L'inappellabilità ballerina, ovvero Sì, No, Sì

Il ricorso al Giudice è dunque solo eventuale e successivo alla fase delle operazioni peritali, e darà luogo ad una statuizione giudiziale non appellabile; inappellabile è anche il decreto di omologa dell'accertamento tecnico preventivo.

Per inciso: la disposta inappellabilità veniva dapprima soppressa in sede di conversione dall'art. 1, Legge 111/2011, per essere definitivamente riproposta con l'art. 27, Legge 183/2011 (c.d. Legge di stabilità), che reintroduceva il settimo comma dell'art. 445-bis,

alla luce del quale: *“la sentenza che definisce il giudizio previsto dal comma precedente è inappellabile”*.

Le criticità di questa riforma un danno ai cittadini

Se nonché, alla luce della riforma dell'art. 111 Costituzione (art. 1, Legge Cost. 2/99) e della introduzione nel nostro ordinamento giuridico del principio del “giusto processo”, appare oggi lecito *dubitare della costituzionalità* di norme di procedura civile, come quella in esame, che eliminino o non prevedano il principio del doppio grado di giudizio.

Oltre a ciò, la previsione legislativa in oggetto presenta molteplici lacune e contraddizioni con le dichiarate finalità:

- In riferimento all'ambita minor durata dei processi, invero, la nuova norma *non precisa i tempi* della fissazione della prima udienza per la nomina del consulente tecnico d'ufficio, *né fissa quelli da assegnare* al consulente stesso per la redazione del suo elaborato peritale, rimanendo così affidati alla discrezionalità del giudice.
- Contro l'intento di deflazionare il contenzioso si pone, poi, *il rischio della duplicazione dei giudizi*. Procedendo, infatti, l'ente alla liquidazione delle provvidenze economiche solo dopo aver accertato l'esistenza degli altri requisiti (c.d. requisiti socio-economici) richiesti per il conseguimento delle singole prestazioni, *nei casi di verifica della inesistenza degli stessi l'ente dovrà emettere un provvedimento di diniego motivato sul quale si avvierà un nuovo giudizio*, questa volta ordinario, per l'accertamento dei requisiti ritenuti carenti.
- Inoltre il lavoro dei giudici e del personale amministrativo, anziché diminuire, aumenterà sensibilmente, per i molteplici adempimenti fuori udienza che saranno tenuti ad espletare e per i termini stringenti cui saranno vincolati.

Le proposte di Cittadinanzattiva

Deve, infine, essere chiaro che alla luce *dell'ampliamento delle funzioni dei consulenti d'ufficio* in sede processuale, il raggiungimento delle finalità deflative e di riduzione dei tempi dei processi è strettamente connesso anche ad *una più attenta regolamentazione dell'attività dei consulenti d'ufficio*.

All'uopo, si rende indispensabile l'impegno dei vertici dei Tribunali

- a garantire sull'affidabilità degli elenchi dei consulenti a disposizione degli Uffici Giudiziari
- a verificare le reali e specifiche competenze di detti professionisti chiedendone contezza agli ordini professionali di riferimento, anche per ridurre al minimo il ricorso a CTU incompetenti cui consegue l'inevitabile ricaduta economica negativa sui cittadini, al fine di indirizzare la scelta verso professionisti in possesso di competenze professionali specifiche per la redazione degli elaborati peritali;
- a verificare la possibile sussistenza di conflitti d'interessi: chi, ad esempio, svolge attività professionale in favore dell'Inps, ovvero partecipa alle Commissioni mediche per l'accertamento della invalidità civile e dell'handicap, *non potrà essere nominato* quale consulente in un giudizio che vede l'Istituto stesso come parte in causa;
- a fissare tempi massimi in 60 gg per la consegna dell'elaborato;

- a far osservare i tempi stabiliti, anche con la previsione ad hoc di strumenti di controllo dell'attività dei consulenti, nonché la previsione di eventuali sanzioni;
- ad introdurre la contrattazione degli onorari dei CTU.

***Schema dell'accertamento tecnico preventivo obbligatorio
nelle cause d'invalidità ex art. 445bis c.p.c.***

Presupposti

Controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap, disabilità pensione inabilità, assegno invalidità (ricorsi depositati dal 1° gennaio 2012)

Procedimento

- A) Deposito di istanza di accertamento tecnico presso il Tribunale nel cui circondario il ricorrente ha la residenza
 - B) Decreto di fissazione di udienza nomina C.T.U. (Consulente Tecnico d'Ufficio), fissazione data inizio operazioni peritali
 - C) Espletamento operazioni peritali (art. 10, comma 6-bis, D.L. 203/05 e art. 195 C.p.c.)
 - D) Il Giudice fissa con decreto notificato alle parti il termine non superiore a 30 giorni per la dichiarazione con atto scritto depositato in cancelleria circa la volontà di contestazione delle conclusioni del C.t.u.
- **Assenza di contestazione**
 - Il Giudice omologa l'accertamento del requisito sanitario conformemente alle conclusioni del C.t.u, provvedendo sulle spese, con decreto non impugnabile né modificabile;
 - Notifica del decreto agli enti;
 - Verifica dei requisiti extra-sanitari.
 - Pagamento della prestazione entro 120 giorni.
 - **Contestazione**
 - Deposito del ricorso in cancelleria entro 30 giorni dalla formulazione della dichiarazione di dissenso (termine perentorio);
 - Specificazione dei motivi di contestazione;
 - Sentenza inappellabile.

3.4 Composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile (Legge 3/2012)

Osservazioni generali

La crisi economica e l'indebitamento delle famiglie ha posto all'attenzione del legislatore come vero e proprio problema sociale quello dell'usura e del sovra indebitamento sia degli imprenditori non assoggettabili alle procedure concorsuali che dei consumatori, ossia delle persone fisiche divenute insolventi per debiti contratti nello svolgimento di attività non professionali.

Il legislatore ha inizialmente tentato di affrontare congiuntamente le predette questioni per poi optare per una trattazione disgiunta delle problematiche sopracitate che ha portato all'approvazione della legge n. 3/2012 intitolata "Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento" entrata in vigore il 29.02.2012 e dedicata per il momento al solo indebitamento di alcuni soggetti (imprenditori commerciali esclusi dal fallimento, imprenditori agricoli e piccoli imprenditori, enti non commerciali e persone fisiche che non esercitino un'attività di impresa commerciale) con esclusione dei consumatori.

Si evidenzia tuttavia che **all'esame del Consiglio dei Ministri** è già presente un disegno di legge di modifica della anzi citata legge diretto ad incidere non solo sotto il profilo soggettivo (re- introducendo la disciplina del sovra indebitamento del consumatore) ma anche in merito al contenuto del piano ed ai presupposti dell'accordo.

Un accordo per la graduale estinzione delle obbligazioni

Tornando all'esame della legge n.3/2012, essa, sostanzialmente, consente a taluni soggetti che si trovano nella condizione di non poter essere dichiarati falliti e che versino in una situazione di permanente squilibrio finanziario – patrimoniale, di proporre ai propri creditori la conclusione di un accordo volto a garantire la graduale estinzione delle obbligazioni, in virtù di un piano che assicuri anche l'integrale pagamento dei creditori rimasti estranei al predetto accordo.

Già dai primi commenti sul testo della legge n.3/2012 è emerso il timore che la macchinosità del procedimento disciplinato dal legislatore potrebbe condurre, a discapito dei suoi obiettivi iniziali, ad un indebolimento di fatto del sistema economico dovuto ad un rallentamento della tutela esecutiva e ad una lievitazione dei costi sia per l'utente che per l'amministrazione della giustizia nel suo complesso.

Quanto ai tempi della tutela esecutiva, infatti, è indubbio il pericolo che la procedura prevista dal legislatore potrebbe prestarsi a "strumentalizzazioni defatigatorie" da parte di debitori privi di scrupoli i quali potrebbero accedere alle soluzioni in essa previste al solo ed esclusivo scopo di "prendere tempo" avvalendosi della sospensione delle procedure cautelari e sospensive previste dall'art. 10 della legge in esame.

A tale proposito basti riflettere che l'accordo eventualmente raggiunto dal debitore con i creditori aderenti al piano ed omologato dal Giudice potrà avere effetti "congelatori" anche nei confronti dei creditori che a detto accordo sono rimasti estranei (con esclusione dei titolari di crediti impignorabili).

L'articolo 12 prevede, infatti, che l'accordo omologato determina tra gli altri l'effetto di impedire per un periodo non superiore ad un anno dall'omologazione, le azioni esecutive individuali o le iniziative tese al conseguimento di sequestri cautelari promosse verso il

debitore con improseguibilità di quelle eventualmente pendenti alla data di omologazione.

Tali evenienze, ove si verificassero, condurrebbero ad un effetto deflattivo del contenzioso solo momentaneo ed apparente limitato, al più, al primo biennio, con un sostanziale successivo allungamento ed ingolfamento delle procedure giudiziali.

I costi, diretti ed indiretti

Venendo all'esame dei costi derivanti dal procedimento disciplinato dalla legge 3/2012 - ed al pericolo della loro lievitazione- si rileva che la macchinosità ed a volte, lacunosità della normativa in questione è destinata a produrre costi diretti ed indiretti sia a carico dell'utente che dell'amministrazione della Giustizia.

Partendo dall'esame dei costi **"indiretti"** per l'utente, la legge 3/2012 prevede in più occasioni la fissazione di udienze - necessarie o solo eventuali- dinanzi al Giudice competente (es. art. 10 comma 3°, art. 10 comma 6°, art. 12 comma 2°, 12 comma 4°, art. 14 ecc.).

E' ragionevole immaginare che il debitore dovrà presenziare ai predetti eventi necessariamente tramite l'ausilio di un legale nominato che lo rappresenti. Tale possibilità, infatti, non appare in alcun modo surrogabile attraverso l'intervento nella procedura di appositi organismi di composizione della crisi. Orbene una tale possibilità è destinata, inevitabilmente, ad avere un costo che andrà a gravare sull'utente già sovra indebitato.

Come se ciò non bastasse, la disciplina prevista dal legislatore comporta una serie di costi **"diretti"** a carico dell'utente sovra indebitato di non scarsa importanza.

Si pensi, in primo luogo, alle cd. "spese vive" che il debitore dovrà sostenere all'atto del deposito della proposta di accordo ai sensi dell'art. 9: in mancanza della previsione di una causa di esenzione dal pagamento l'utente dovrà, con ogni probabilità, sostenere i costi del contributo unificato, delle marche, delle notifiche e così via commisurati al valore della causa, incorrendo pertanto, in spese di non scarso importo.

Non solo. Oltre le sopra citate spese, il legislatore ha espressamente previsto che il compenso degli organismi di composizione della crisi deve essere sopportato dal debitore che abbia fatto ricorso alla procedura (art.15) nulla specificando, ad esempio, per il caso in cui detto debitore percepisca un reddito tale da avere diritto, in altre circostanze, al gratuito patrocinio.

A tali spese dovranno, probabilmente, aggiungersi quelle relative ad eventuali consulenze tecniche che dovranno essere svolte per la determinazione del valore delle proprietà immobiliari facenti capo al debitore.

Non solo. La questione dei costi deve essere inquadrata anche sotto il profilo dell'amministrazione della giustizia nel suo complesso.

La macchinosità del procedimento previsto dal Legge 3/2012 offre numerosi e continui spunti di ricorso all'autorità giudiziaria non solo da parte dei creditori e del debitore coinvolti nella procedura di composizione della crisi (si pensi al caso di impugnazione e/o risoluzione dell'accordo previsti dall'art. 14) ma anche, eventualmente da parte di soggetti terzi coinvolti solo indirettamente che si teme possano andare a sostanziale discapito non solo del privato nel senso sopra descritto, ma anche, della macchina

amministrativa giudiziaria. Benché il legislatore abbia infatti, espressamente previsto che "l'annullamento e la risoluzione dell'accordo non pregiudicano i diritti acquistati dai terzi in buona fede" non è da escludersi la possibilità della nascita di un contenzioso tra i terzi che hanno acquistato diritti sui beni del debitore e quest'ultimo nel caso di risoluzione degli accordi .

In quest'ottica non può essere trascurata una riflessione in merito al contenzioso penale che potrà scaturire dalla normativa in esame. L'articolo 19 della legge 3/2012, attraverso l'introduzione della sanzione penale quale rimedio da esperire a fronte del verificarsi di talune condotte poste in essere dal debitore e dai componenti degli organismi di composizione della crisi ha, indubbiamente, aggravato, sia pure solo potenzialmente, il carico della giustizia penale.

Gli studiosi hanno inoltre evidenziato come la procedura prevista dal legislatore nella legge n.3/2012 potrebbe, addirittura, rivelarsi inutile e non conveniente anche dal punto di vista di coloro i quali vantano ragioni di credito nei confronti dei debitori ed il consenso dei quali è, d'altra parte, condizione imprescindibile per il buon fine dell'accordo.

Gli Organismi di composizione della crisi ad hoc e con tanti poteri

Sia inoltre consentito esprimere dubbi in ordine all'opportunità di affidare la sostanziale gestione della crisi finanziaria del debitore *a soggetti creati ad hoc*, ed estranei all'ordinamento istituzionale, quali gli organismi di composizione della crisi.

Questi ultimi, inoltre, vengono *gravati di una serie di poteri* (es. accesso alle banche dati pubbliche) compiti, oneri e responsabilità (quali ad es. l'onere di una verifica della veridicità dei dati contenuti nella proposta e nei documenti allegati dal debitore) di attuazione assai problematica e le cui conseguenze, in caso, di violazione e/o abusi, rimangono, allo stato, del tutto incerte.

Un'adeguata tutela del debitore a fronte della complessa procedura

In altre parole, la complessa procedura prevista dalla legge 3/2012 rischia di incidere sul patrimonio e sulla vita del debitore stesso provocando, senza un'adeguata tutela dei suoi diritti, conseguenze negative potenzialmente non rimediabili. Tutela che, invece, il procedimento giurisdizionale dovrebbe assicurare entro tempi ragionevoli.

A tal proposito non si può fare a meno di evidenziare che la circostanza che il nostro ordinamento risulti essere sempre più complesso ed ostico per gli utenti si evince, d'altra parte anche dai dati raccolti dal PIT Giustizia il quale ha registrato, nell'anno 2011, relativamente all'ambito delle azioni giudiziarie civili, un incremento del 14% delle richieste di "informazioni complesse" con passaggio dal 28% al 42%; nell'ambito delle azioni giudiziarie non avviate l'incremento delle "informazioni complesse" richieste ha subito, tra il 2010 ed il 2011, un aumento del 35% passando dal 7% al 42%.

Le proposte di Cittadinanzattiva

Alla luce delle riflessioni sopra esposte, ci si chiede se non sarebbe stato piuttosto più utile, e meno dispendioso, affrontare il problema dell'indebitamento attraverso forme diverse da quelle disciplinate dal legislatore. In particolare, si riterrebbe utile predisporre strumenti di intervento che da un lato consentano all'utente di "*chiedere aiuto in via preventiva*" (come previsto dagli ordinamenti tedesco e francese) attraverso la previsione di strumenti di allerta e prevenzione, senza aspettare la situazione di tracollo finanziario.

Per altro verso, ove il tracollo economico vi sia già stato, si riterrebbe utile ricondurre la problematica all'ambito delle procedure già disciplinate dal nostro ordinamento (fallimento ed esecuzioni mobiliari ed immobiliari) eventualmente rivisitate e corrette, evitando così di dovere ricorrere all'introduzione di procedure farraginose ad hoc e organismi di composizione della crisi tutti da "inventare" ai quali sono attribuiti tanti (forse troppi) poteri.

La questione è assai complessa, pertanto, credo che sia difficile spingersi al di là di valutazioni di tipo "generali" come quelle sopra formulate.

A parere di Cittadinanzattiva, sarebbe opportuno predisporre interventi correttivi e migliorativi, previa consultazione delle organizzazioni, anche civiche, che possono fornire ulteriori contributi.

3.5 Work in progress: primi risultati di un' indagine civica sulla mediazione (d.lgs 28/2010).

Nel 2011 il nostro Paese per la quinta volta consecutiva è risultato essere quello con il maggior numero di sentenze della Corte Europea per i diritti dell'uomo rimaste inapplicate: 2.522 su un totale di 10.689. E' quanto è emerso dal rapporto 2011 del Consiglio d'Europa. La gran parte delle condanne per l'Italia ha riguardato i ritardi nell'erogazione del servizio della giustizia civile.

Nel 2011 l'Italia ha pagato come risarcimento ai cittadini di cui ha violato i diritti quasi 8 milioni e mezzo di euro circa 2,5 in più che nel 2010. L'Italia figura al terzo posto dopo Turchia (circa 31 milioni di euro) e la Russia. Dal rapporto 2011 del Consiglio d'Europa emerge inoltre che è aumentato il numero di casi, passati da 6 nel 2010 a 23 nel 2011, in cui le autorità italiane hanno pagato il risarcimento in ritardo. Peggio dell'Italia, la Turchia, 93 risarcimenti pagati oltre il limite e la Russia con 43.

Pur rimanendo centrale il tema costituzionale della tutela giurisdizionale dei diritti è evidente che il nostro sistema di tutela che ha determinato l'attribuzione all'Italia dello status di "osservato speciale" da parte dell'Europa, deve trovare una via di uscita sia in termini di maggiore efficienza ma anche attraverso il ricorso a strumenti di risoluzione alternativa delle controversie.

E' anche per questi motivi che Cittadinanzattiva ha avviato una indagine interna per monitorare l'andamento delle procedure di mediazione a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 28/2010 e successive modifiche, con il quale l'Italia ha recepito la direttiva europea 2008/52/CE che ha considerato la mediazione "*non un'alternativa ai procedimenti giudiziari, bensì uno dei diversi mezzi di risoluzione delle controversie disponibili in una società moderna*".

Una prima indagine sull'andamento delle procedure di mediazione civile avviata nell'ambito della rete Giustizia per i Diritti-Cittadinanzattiva

Attraverso la rete dei centri di giustizia di Cittadinanzattiva è stato possibile svolgere una iniziale indagine sull'andamento delle procedure di mediazione civile e commerciale che hanno visto coinvolti gli avvocati della rete. Per la raccolta delle informazioni è stato predisposto un questionario volto a monitorare attraverso la richiesta dei dati l'andamento del nuovo istituto raccogliendo informazioni su dati quantitativi ma anche

elementi di valutazione sull'organizzazione degli organismi di mediazione e sulla gestione degli incontri di mediazione da parte del mediatore.

L'indagine, avviata a maggio 2012, non è ancora conclusa tuttavia si ritiene utile fornire i primi risultati parziali .

Il Ministero della Giustizia svolge un monitoraggio periodico sull'andamento dell'istituto che delineano un trend di progressiva e costante crescita. I dati più recenti riferiti al 2011 e resi noti a marzo 2012 riferiscono di un totale di 60.810 procedimenti iscritti di cui 40.162 definiti (*dato aggiornato al 21/01/2012 fonte Ministero Giustizia*).

Composizione campione indagine civica	Valori assoluti
Totale mediazioni	160
Regioni coinvolte	10
Organismi di mediazione	20

Tabella 30 - Fonte: Cittadinanzattiva – Giustizia per i diritti 2012

Elenco regioni di provenienza delle mediazioni		
Lazio	Lombardia	Emilia Romagna
Abruzzo	Puglia	Piemonte
Campania	Liguria	Calabria
Molise		

Tabella 31 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Elenco Organismi di natura pubblica* <i>Elenco non completo in quanto il dato è ancora in corso di elaborazione</i>	Elenco Organismi di natura privata* <i>Elenco non completo in quanto il dato è ancora in corso di elaborazione</i>
Ordine avvocati Roma	SACA
Ordine avvocati Milano	Immediata Adr
Ordine avvocati Mantova	Immoservizi srl
Ordine avvocati L'Aquila	Primavera Forense
Ordine avvocati Brescia	Ar net
Ordine avvocati Genova	A.I.M.A.C.
Ordine avvocati Cosenza	Kosmos adr
CCIAA Torino	Concilium Italia
CCIAA Campobasso	Accademia Giuridica Romana
	Arcome
	EFI adr

Tabella 32 – Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Nel 30% dei casi le domande di mediazione sono state presentate all'organismo di mediazione a seguito dell'intervento di Cittadinanzattiva che ha fornito al cittadino la prima assistenza e consulenza sul caso secondo la metodologia propria di intervento e assistenza.

Come è noto la legge prevede "tre tipi" di mediazione:

Facoltativa: in vigore da marzo 2010, che prevede la facoltà riguardo la scelta di esperire o meno un tentativo di composizione pacifica della controversia, qualunque materia essa abbia ad oggetto.

Obbligatoria: per alcune materie indicate dalla legge è la "*conditio sine qua non*" per procedere in giudizio. Le materie del procedimento civile per cui il tentativo di conciliazione è obbligatorio sono: condominio, locazione, comodato, affitto di azienda diritti reali, divisione, successioni, patto di famiglia, responsabilità medica, diffamazione

a mezzo stampa, contratti assicurativi, bancari e finanziari. La mediazione obbligatoria è in vigore dal 15 marzo del 2011, eccezion fatta per le controversie che hanno ad oggetto la materia condominiale e il risarcimento del danno derivante da circolazione di veicoli e natanti, per le quali l'entrata in vigore è stata rinviata di un anno ed è pertanto entrata in vigore solo a marzo 2012

Delegata: è la possibilità di esperire un tentativo di conciliazione in corso di causa, in qualsiasi grado di giudizio. Il giudice, considerato l'iter giudiziario può decidere di consigliare alle parti di rivolgersi ad un organismo di conciliazione. L'organismo di conciliazione è scelto dalle parti e, salvo il mancato accordo tra le stesse, prevale il principio del primo organismo proposto.

Le mediazioni oggetto della nostra indagine sono prevalentemente mediazioni obbligatorie come meglio precisato nella tabella seguente:

Tipologie Mediazione	Valore %
Obbligatoria	88
Facoltativa	10
Delegata	2

Tabella 33 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Anche il dato ufficiale del Ministero della Giustizia conferma tale ricorso alla mediazione sostanzialmente quando questa è condizione di procedibilità ai sensi di legge . I dati nel ministero (dicembre 2011) infatti descrivono il ricorso alla mediazione obbligatoria nel 77% dei casi.

Materie oggetto di mediazione	Valore %
Responsabilità medica	60
Contratti bancari	18
Diritti reali	8
Divisione comunione	3
Successioni	2
Altro	9

Tabella 34 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Molto alta è la percentuale del mancato accordo dipeso prevalentemente dalla mancata partecipazione delle parti al tavolo.

Esiti	Valore %
Mancato accordo	65
Accordo	14
In corso	21

Tabella 35 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Motivi del mancato accordo	Valore %
Mancata presenza delle parti al tavolo	68
Mancata disponibilità delle parti all'accordo	18
Scarsa preparazione del mediatore	10
Altro	4

Tabella 36 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Dai dati del Ministero risulta che nel 64% dei casi il chiamato in mediazione non compare, dalla nostra indagine la percentuale è del 68%. Prendendo in esame le mediazioni definite nelle quali l'aderente è comparso il dato nazionale registra il raggiungimento dell'accordo nel 52% dei casi.

La situazione del nostro campione riguardo l'analisi delle mediazioni definite nelle quali si registra il raggiungimento dell'accordo passa dal 14% al 38%

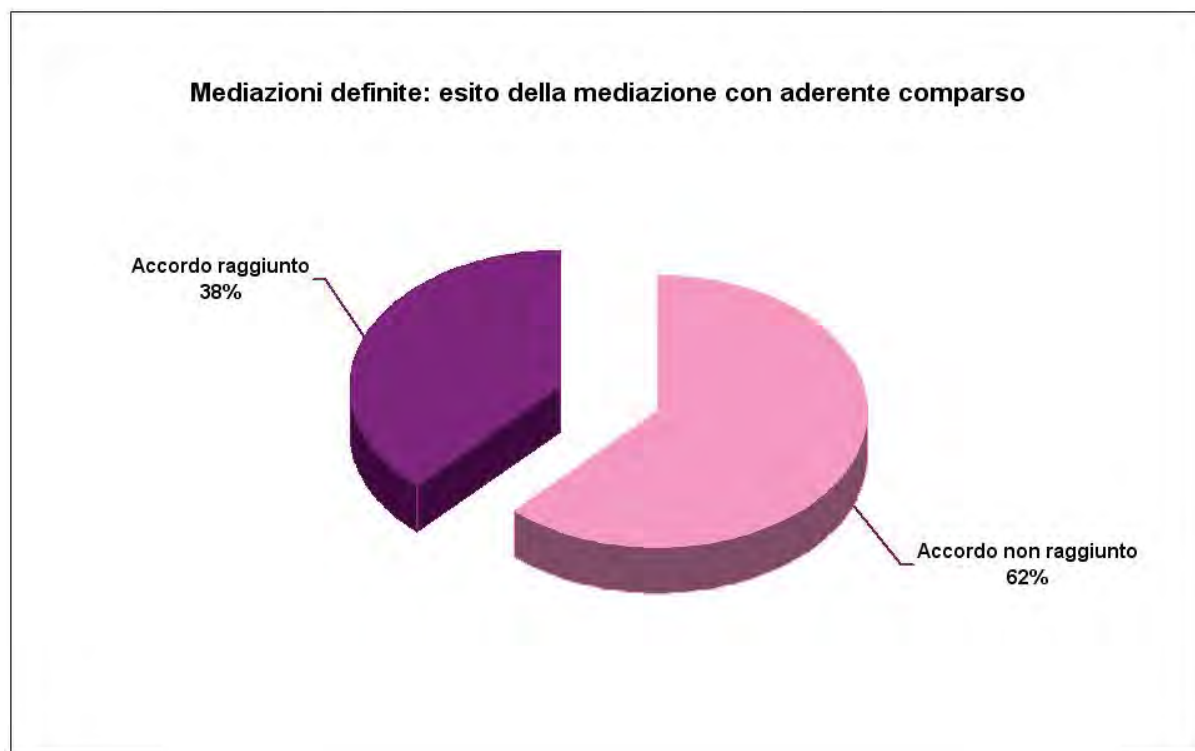


Figura 14 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

E' evidente che le attività di tutela di Cittadinanzattiva sul fronte dei diritti del malato e dei consumatori ha determinato una presenza sui temi della responsabilità medica e contratti bancari.

Principali settori oggetto di mediazione in ambito di responsabilità medica
Errore diagnostico
Medicina interna
Odontoiatria
Errori terapeutici
Errori esecuzione interventi/ortopedia
Errori esecuzione interventi/oculistica
Consenso informato
Infezioni nosocomiali

Tabella 37 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Il dato nazionale registra una classifica diversa in quanto pone la responsabilità medica al “quinto posto della classifica”. Al primo posto invece la ampia categoria dei diritti reali seguita da locazioni, contratti assicurativi, bancari.

PRINCIPALI VOCI DATI NAZIONALI UFFICIALI Materie oggetto di mediazione definite	Valore %
Diritti reali	19,18
Locazioni	11,76
Contratti assicurativi	8,62
Contratti bancari	8,50
Responsabilità medica	7,38
Successioni	4,68

Tabella 38 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Ministero della Giustizia 2012

Tale diversa articolazione delle materie prese a riferimento giustifica anche la diversità dei valori riferiti alla percentuale di accordi raggiunti. Il nostro campione infatti è “sbilanciato” prevalentemente nell’ambito della responsabilità medica dove purtroppo si registra un fenomeno quasi sistematico di mancata partecipazione delle aziende sanitarie al tavolo della mediazione.

La mancata partecipazione delle aziende sanitarie al tavolo della mediazione.

Tale situazione è intollerabile per un duplice motivo: innanzitutto il rifiuto di verificare la possibilità di un accordo in una sede non contenziosa è un pessimo segnale verso il cittadino con il quale sarebbe certo utile verificare e ricostruire gli episodi oggetto di conflitto. Non a caso proprio nel settore della sanità fin dalla legge istitutiva del SSN è stato previsto un sistema di dialogo e confronto per la gestione di eventuali conflitti attraverso l’istituzione di commissioni miste di conciliazione rimaste purtroppo inapplicate. Aldilà di qualche eccezione, soprattutto legata al regime di autoassicurazione, le aziende ignorano l’istituto della mediazione ed i riflessi anche economici di una mancata adesione.

La legge infatti prevede un sistema al tempo stesso incentivante e sanzionatorio per garantire la possibilità dell’incontro prevedendo che dalla mancata partecipazione senza giustificato motivo al procedimento di mediazione il giudice può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio ai sensi dell’articolo 116, secondo comma, del codice di procedura civile. Il giudice condanna la parte costituita che, nei casi previsti dall’articolo 5, non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al versamento all’entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio. La mancata partecipazione al tavolo della mediazione da parte delle strutture ospedaliere e ASL è censurabile pertanto anche sotto questo secondo profilo suscettibile di valutazione anche da parte della Corte dei Conti.

Migliorare si può (e si deve!)

Quando l’aderente compare in mediazione pertanto ci sono buone possibilità di successo della mediazione che certo ancora richiede pratica e affinamento delle tecniche di negoziazione da parte dei mediatori e maggiore conoscenza dei rischi ma anche dell’opportunità di definire in tempi rapidi una controversia che può avere un valore economico anche rilevante come emerge dalla tabella seguente

Valore economico delle mediazioni	Valori %
Inferiori a 500 euro	1
da 500 a 1000 euro	1
da 1000 a 3000 euro	15
da 3000 a 5000 euro	2
da 5.000 a 10.000 euro	12
da 10.000 a 20.000 euro	15
da 20.000 a 50.000 euro	20
oltre 50.000	34

Tabella 39 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Il diritto all'informazione

Il campione di riferimento della indagine di Cittadinanzattiva è composto da mediazioni nelle quali vi è stata l'assistenza da parte del legale.

Come è noto l'art. 4, comma 3 del decreto legislativo 28/2010 stabilisce che all'atto del conferimento dell'incarico, l'avvocato è tenuto a informare l'assistito della possibilità di avvalersi del procedimento di mediazione e delle agevolazioni fiscali previste. L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. *L'informazione deve essere fornita chiaramente e per iscritto.* In caso di violazione degli obblighi di informazione, il contratto è annullabile. Il documento che contiene l'informazione è sottoscritto dall'assistito e deve essere allegato all'atto introduttivo dell'eventuale giudizio. Il giudice che verifica la mancata allegazione del documento, se non provvede ai sensi dell'articolo 5, comma 1, informa la parte della facoltà di chiedere la mediazione.

L'informativa non può essere quindi un atto meramente formale, in tal senso anche il Tribunale di Varese I sez civile con Ordinanza 6 maggio 2011 :*"L'informativa, è omessa nel caso in cui consista in una mera dichiarazione generica della parte annessa nel mandato alle liti"*.

Una delle difficoltà riscontrate, a due anni dall'introduzione nel nostro ordinamento della legge sulla mediazione, è *la scarsa conoscenza da parte del cittadino dello strumento* come confermato dal grafico seguente secondo cui circa il 73% dei cittadini coinvolti nelle mediazioni oggetto dell'indagine hanno una scarsa conoscenza della mediazione a fronte del 27% che ne ha una conoscenza valutabile sufficiente (23%) o buona (4%).

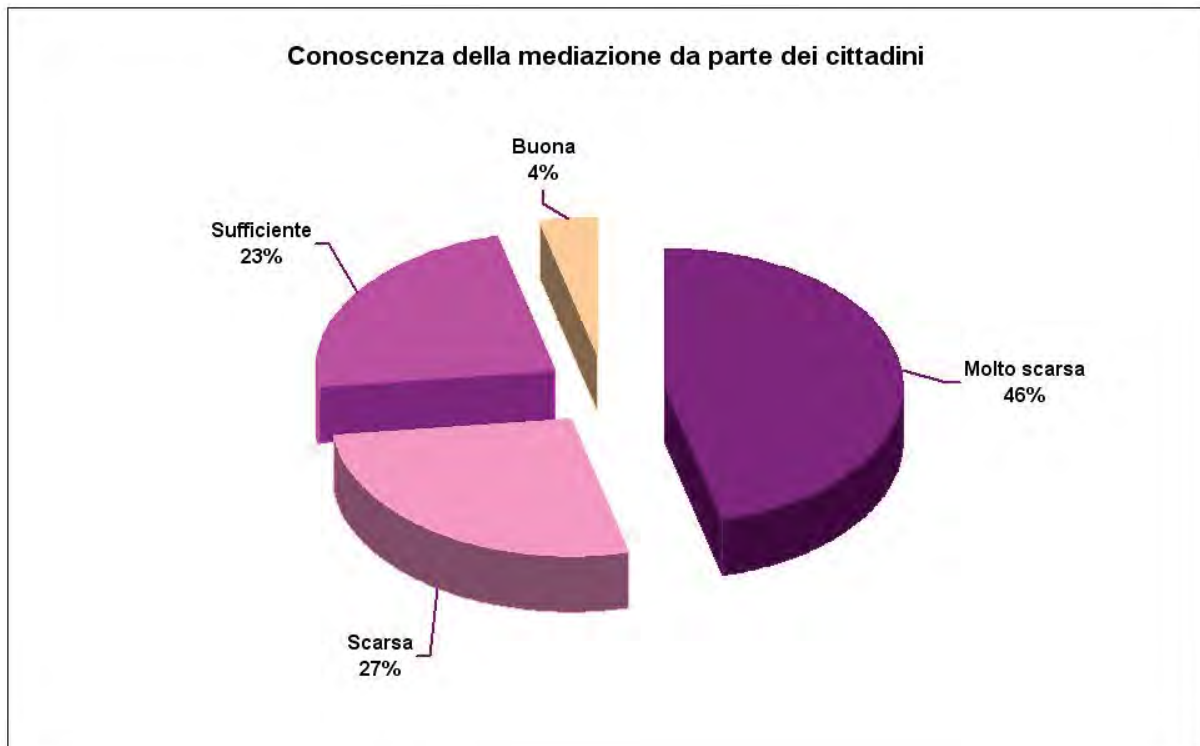


Figura 15 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

L'informativa al cittadino, nell'ottica di Cittadinanzattiva non riguarda solo il momento del conferimento dell'incarico al professionista; devono essere infatti molteplici le occasioni di informazione a disposizione dei cittadini. E' necessaria una attività di ampia divulgazione riguardo la possibilità di mediare rappresentando vantaggi ed eventuali inconvenienti rispetto alla fattispecie in esame. Anche la scelta dell'organismo di mediazione deve essere consapevole e vanno forniti al cittadino elementi per la individuazione dell'organismo che sia in grado di rispondere in maniera adeguata alla domanda di giustizia alternativa richiesta.

Gli organismi ed i mediatori

La normativa sulla mediazione prevede un sistema di valutazione e monitoraggio degli organismi di mediazione cui partecipano direttamente i cittadini che hanno fruito del servizio attraverso la compilazione di un apposito questionario inviato al Ministero della Giustizia in modalità telematiche. Ci sembra un elemento di novità che in qualche misura può attenersi a quel diritto alla qualità previsto dalla carta dei diritti del cittadino nella giustizia. Gli esiti della valutazione e dei monitoraggi riguardanti l'avvenuta omologa del verbale di conciliazione non sono influenti sull'operato dell'organismo che può anche rischiare la cancellazione. Ci pare pertanto un ulteriore elemento di garanzia per il cittadino. Sarebbe auspicabile uno sviluppo ulteriore del monitoraggio della qualità magari nelle direzioni dell'esperienza delle *carte di servizio* presenti in numerosi settori dei servizi di interesse generale.

Con la circolare ministeriale del 20 dicembre 2011 - Interpretazione misure correttive decreto interministeriale 145/2011- a quasi un anno dall'entrata in vigore del DM n. 180/2010 il Ministero della Giustizia ha ritenuto necessario adottare misure correttive nella regolamentazione della disciplina in materia di determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione, nonché in materia di indennità per il compimento del servizio di mediazione.

Nella circolare si pone particolare attenzione al rafforzamento dell'attività di vigilanza sugli enti di formazione e sugli organismi. L'attività di vigilanza può essere svolta avvalendosi dell'Ispettorato generale del Ministero della Giustizia.

Nell'ottica di un coinvolgimento e una partecipazione attiva dell'utenza nella valutazione della qualità appare senz'altro opportuno applicare anche a questo settore l'esperienza della stesura condivisa della carta della qualità del servizio mediazione. L'esperienza della carte dei servizi come è noto nasce dal forte impulso della direttiva 27 gennaio 1994 dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Carlo Azeglio Ciampi. Nel definire alcuni «Principi sull'erogazione dei servizi pubblici», la direttiva Ciampi ha adottato per la prima volta in Italia (esperienze analoghe erano già state avviate in Gran Bretagna) la Carta dei servizi come strumento di politica pubblica per la promozione della qualità dei servizi.

Secondo la direttiva << sono considerati servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e previdenza sociale, alla istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione>>.

La suggestione dell'applicazione delle carte dei servizi anche agli organismi accreditati nasce dall'applicazione di una forma di sussidiarietà anche nell'erogazione del servizio della giustizia civile nelle modalità e confini delimitati dal decreto 28/2010 che trova nell'istituto dell'accreditamento un'ulteriore argomentazione di particolare interesse.

Gli organismi di mediazione operano in virtù di accreditamento amministrativo inteso come << l'attività di un'autorità o istituzione con la quale si riconosce il possesso da parte di un soggetto o di un organismo dei c.d. standard di qualificazione, ovvero di prescritti e specifici requisiti, e che si risolve in un'iscrizione in elenco da cui gli assistiti-utenti delle prestazioni possono attingere per l'utilizzazione³¹ >>.

I fruitori del servizio mediazione offerto dall'organismo partecipano di fatto alla funzione di monitoraggio della qualità che può comporsi di una serie innumerevole di indicatori rilevanti per il cittadino: dalla trasparenza delle tariffe, idoneità e accoglienza dei locali, comprensibilità del regolamento, rispetto delle tempistiche e della riservatezza in ogni fase della procedura di mediazione, ampia possibilità di orari concordati per lo svolgimento delle sedute, trasparenza sui curricula e specializzazione dei mediatori e tanti altri ancora. Anche le modalità per formulare un reclamo e per gestire eventuali conflitti tra utente ed organismo può essere oggetto di valutazione di qualità.

A ben vedere forti garanzie di qualità da parte degli organismi rappresentano un po' la sfida della buona riuscita della mediazione che ancora tanta fiducia deve conquistare tra cittadini!

Il giudizio che emerge dall'indagine riguardo le mediazioni condotte dagli avvocati dei centri di Giustizia per i Diritti riguardo all'organizzazione e l'efficienza degli organismi pubblici e privati presso i quali si sono svolte le mediazioni è complessivamente positivo tuttavia il 17% ne dà un giudizio molto negativo ed il 30% un giudizio di un livello sufficiente di organizzazione.

³¹ CONSILO M., Accreditamento e Terzo settore, Jovene, 2009.



Figura 16 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

E' bene ricordare che anche in ipotesi di mancata comparizione di una delle parti al tavolo all'organismo è richiesta un' attività importante soprattutto in caso di mediazione obbligatoria considerata la condizione di procedibilità del tentativo di mediazione. L'organismo dovrà registrare la domanda di mediazione dare nei tempi e nelle forme previste dalla legge e dal Regolamento dell'organismo la comunicazione al chiamato in mediazione, nominare secondo i criteri di competenza il mediatore incaricato, fissare l'incontro di mediazione ed in caso di mancata comparizione procedere comunque al verbale negativo. Pertanto il giudizio sul livello di organizzazione non riguarda solo il momento dello svolgimento degli incontri di mediazione ma anche il momento dell'avvio e della ricezione della semplice domanda di mediazione. I consigli degli ordini degli avvocati possono istituire organismi presso ciascun tribunale, avvalendosi di proprio personale e utilizzando i locali loro messi a disposizione dal presidente del tribunale (art 18 dl 28/2010), a differenza degli organismi di natura privata quindi gli organismi di natura forense godono di una disciplina tendente ad agevolare l'organizzazione nel tentativo di coinvolgere e sensibilizzare la classe forense ad essere protagonista di tale nuova forma di tutela.

Dall'indagine in corso sembrano promossi anche i mediatori in quanto la preparazione appare buona nel 40% e addirittura ottima nel 12%, raggiungono la sufficienza nel 20%. Non deve essere tuttavia sottovalutato il giudizio negativo sulla preparazione dei mediatori (28% dei casi è stata rilevata una preparazione giudicata scarsa).

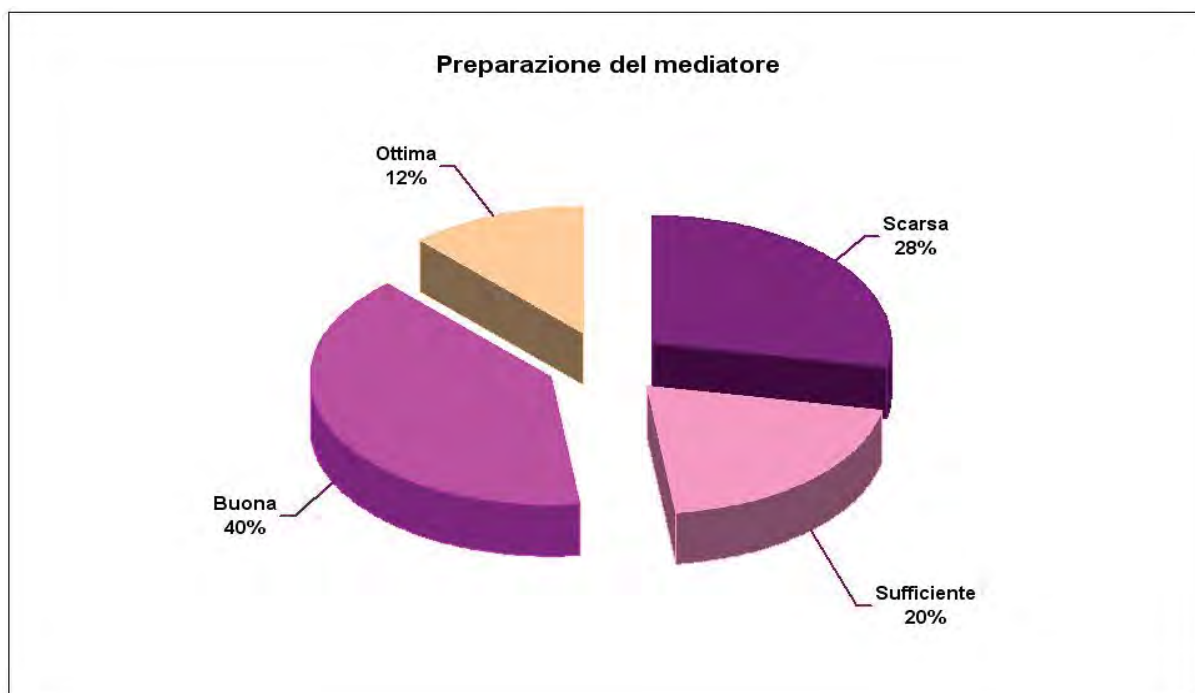


Figura 17 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

VALUTAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE

A) L'efficienza della Giustizia italiana? Un percorso ad ostacoli tra tentativi di riforma e costi elevati (per i cittadini)

Ricorderemo il 2010 soprattutto per essere stato l'anno della, per così dire, "*rivoluzione*" e della "*resistenza*": la prima riguardava l'introduzione dell'istituto della mediazione³² finalizzata alla conciliazione da esperire obbligatoriamente quale condizione per l'accesso alla giustizia civile; la seconda, si riferiva a quella posta in essere dall'Avvocatura italiana, sin dall'inizio fiera oppositrice della Legge 28/2010, quando ha anche rimarcato la questione di incostituzionalità ricorrendo persino all'astensione dalle udienze come forma estrema di protesta.

Ricorderemo il 2011 soprattutto per le *mazzate* alle troppo esigue finanze di molta parte della popolazione italiana, già stremata (ed indebitata)³³ dal perdurare della crisi economica, con la conseguente rinuncia al diritto alla giustizia. Col termine *mazzate*, volutamente provocatorio, ci riferiamo: alle disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria contenute nella prima Manovra (DL 98/11) che ha aumentato il contributo unificato, a seconda del valore di causa (dal 10 al 20%); all'introduzione del contributo unificato persino per il ricorso al Presidente della Repubblica; alla soppressione dell'esenzione nelle controversie di lavoro e tra coniugi; all'introduzione dell'Accertamento Tecnico Preventivo obbligatorio³⁴ prima di avviare un giudizio per il riconoscimento della invalidità civile, cecità e sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di invalidità ed inabilità; alla seconda Manovra (14 settembre 2011) che ha previsto tagli per 6 miliardi alle spese dei ministeri e tra questi anche agli uffici giudiziari.

Ricorderemo il 2011 anche perché la Legge 148 ha introdotto la responsabilità disciplinare per il magistrato e gli avvocati che non rispettano il calendario delle udienze concordato, nonché l'obbligo per gli avvocati di indicare l'indirizzo PEC e fax negli atti processuali presso cui vuole ricevere, in via esclusiva, le comunicazioni dalle cancellerie. Ma la ricorderemo anche e soprattutto perché è la Legge con la quale il Parlamento ha delegato il Governo a ridisegnare, entro 12 mesi, la vecchia ed irrazionale geografia degli uffici giudiziari³⁵ (uffici giudicanti di I grado, procure e sedi dei giudici di pace) intervenendo così su uno degli aspetti maggiormente cristallizzati dell'assetto del sistema giudiziario, quello della localizzazione delle sedi.

³² Vedi Capitolo Terzo, § 5 "Work in progress: primi risultati di un'indagine civica sulla mediazione (d.lgs 28/2010).

³³ Vedi Capitolo Terzo, § 4 "Composizione della crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile (legge 3/2012)"

³⁴ Vedi Capitolo Terzo, § 3 "L'accertamento preventivo obbligatorio nelle cause di invalidità (Ex art. 445-bis).

³⁵ La geografia giudiziaria italiana risale al 1861; a quegli uffici giudiziari si sono aggiunti Gela nel '91, Torre Annunziata nel '92, Tivoli nel '99. Hanno un organico (Tribunale + Procura) superiore o uguale a 20 unità 106 sedi; hanno un organico inferiore alle 20 unità 59 Tribunali; 15 Tribunali hanno un organico inferiore alle 10 unità (Fonte: <http://www.associazionenazionalemagistrati.it/notizie/2010/12/17/geografia-giudiziaria.aspx>)

B) La Giustizia italiana in bilico tra immobilismo e voglia di cambiamento

Razionalizzare per liberare risorse non è certo un obiettivo facile da raggiungere!

Mentre l'iter per la riduzione degli Uffici dei Giudici di Pace (da 848 a 174) è quasi in dirittura di arrivo, sono da tempo apparse all'orizzonte dense nubi di mobilitazione e di protesta contro i possibili tagli/accorpamenti di quelle sezioni staccate dei tribunali che non sono "in linea" con i parametri indicati nella Legge.

La revisione della geografia degli uffici giudiziari³⁶, da tempo auspicata anche da Cittadinanzattiva, produrrà, se non altro, un benefico (seppur contenuto) effetto sulla specializzazione del lavoro nei tribunali a seguito del conseguente spostamento del personale nelle sedi più grandi. In generale quindi il provvedimento appare tendenzialmente giusto, sempre che si superino *le logiche degli interessi e dei localismi spesso contrapposti* e si guardi non *solo ai freddi numeri* ma anche *alla qualità e funzionalità*. In altri termini, nel definire il piano delle chiusure e degli accorpamenti, si guardi esclusivamente all'interesse generale dei cittadini e del Paese.

Certo, altri positivi effetti produrrebbero sui tempi dei processi un'adeguata dotazione del personale ed una capillare, e tecnologicamente avanzata, informatizzazione delle sedi giudiziarie e del processo. Per tacere degli effetti positivi derivanti dalla *partecipazione* dei cittadini, così come delle organizzazioni che ne rappresentano il punto di vista, al processo di riorganizzazione degli uffici giudiziari quali portatori essi stessi di interesse generale.

Alcuni aspetti della Riforma della Giustizia italiana approfondisce il Terzo Capitolo del Rapporto.

C) Il problematico rapporto tra i cittadini e la giustizia italiana

La Giustizia italiana rischia quindi di restare prigioniera di interessi particolari mentre i cittadini continuano a pagare lo scotto dell'inefficienza alla quale si tarda a porre rimedio a causa delle tante resistenze. Anche nel 2011 i cittadini hanno *raccontato* al Servizio PiT il loro difficile rapporto con la giustizia italiana. Tante storie, confermate poi dai documenti processuali, accomunate da un forte disorientamento e sconforto, caratterizzano le richieste di aiuto al Servizio, indipendentemente dalla materia del problema e se abbiano o meno intrapreso già un giudizio. Questo IV Rapporto sulla giustizia italiana prova a dare voce ai loro diritti negati: diritto all'informazione, alla qualità, ad un processo celere, all'accesso³⁷, alla partecipazione.

Tre forti indicazioni provengono dall'analisi dei dati PiT 2011.

La prima: la straripante richiesta di informazione. Emerge dalle richieste dei cittadini il bisogno primario di *orientarsi* sia nei meandri del sistema giudiziario che nell'ambito del rapporto con il proprio legale di fiducia. La richiesta prescinde dal luogo in cui essi risiedono (Nord 36%, Centro 35%, Sud Isole 29%); dal genere (maschi 59%, + 3% rispetto al 2010); dall'età anagrafica o dal tipo di contatto che utilizza (telefono 34%, +6% rispetto al 2010). Diritto all'informazione e dovere di informare per veder accrescere il loro livello di *empowerment* nell'arena pubblica continua ad essere l'impegno primario di Cittadinanzattiva attraverso il suo Servizio PiT e la sua rete Giustizia per i Diritti. *Partecipazione ed empowerment* è la chiave di lettura del Primo

³⁶ Vedi Capitolo Terzo, § 1 "La riforma delle circoscrizioni giudiziarie (legge delega 148/2011)"

³⁷ Vedi Capitolo Secondo, § 4 "Patrocinio a spese dello Stato"

Capitolo del Rapporto; dati che mettono in luce le ragioni della sfiducia crescente nel servizio giustizia e nei propri legali e che consentono di approfondire i vari aspetti delle disfunzioni dei procedimenti civili e penali. Un apposito Focus accende il riflettore anche sulle *colpe* della Pubblica Amministrazione che si rivela incapace di improntare la sua azione ai principi di legalità, trasparenza, efficienza, e di assumere permanentemente il *dovere di rendere conto* ai cittadini del suo operato. Se così fosse, non sarebbe essa stessa causa di intasamento dei tribunali italiani.

La seconda: l'aumento delle segnalazioni in ambito penale. Per la prima volta dall'attivazione del Servizio (2008), i dati indicano un aumento delle segnalazioni inerenti i procedimenti penali, che passano dal 16% al 24%. A ben osservare vi è stato anche un aumento dei casi i cui processi risultano essere stati avviati da *5 a 9 anni* (passano dal 14% al 50%) e da oltre 15 anni (dall'8% al 17%). Ricorrono frequentemente le segnalazioni angosciate dei cittadini che vedono cancellato, a seguito della prescrizione del reato, il loro diritto alla giustizia. Come meglio precisato nel Capitolo Terzo del Rapporto³⁸, il problema più rilevante in ambito penale è che, *fino a quando si può contare su una prescrizione all'orizzonte*, difficilmente si farà ricorso ai riti alternativi, per cui i processi andranno *sempre più in dibattimento* e si coltiveranno *tutti i gradi di giurisdizione* possibile, alimentando, in un circuito vizioso, l'ingovernabilità di tutto il sistema. Certo a far lievitare i tempi e, conseguentemente, i costi per i cittadini concorrono anche le "liti temerarie" ed il cosiddetto "abuso del processo" che meriterebbero un'apposita riflessione e delle adeguate soluzioni.

Ovviamente, come in tutti gli ambiti della società, le disfunzioni della giustizia finiscono sempre per colpire i più deboli, siano essi vittime che imputati. Invece, proprio la giustizia penale, dovendo arginare e sanzionare gli illeciti, contrastare la mafia e tutte le forme di illegalità, di abuso, di speculazione e arricchimenti illegali che spesso si muovono in un sottobosco fatto di rapporti anomali e inquinati tra cittadini e politica ed anche di collusione tra imprese e criminalità, deve essere dotata di risorse adeguate, tecnologie, strumenti, e di adeguata formazione e competenza.

La terza: gli effetti della crisi economica sul sistema giudiziario. Come meglio viene precisato nel Secondo Capitolo *Crisi economica vs sistema giudiziario*, in un paese in cui sono necessari in media 1.250 giorni per il recupero di un credito di natura commerciale, il capitale privato internazionale è totalmente disincentivato ad investire. Si ricordano in proposito le parole di Mario Draghi, ex Governatore della Banca d'Italia e presidente designato della Banca Centrale Europea, che, nella presentazione dell'ultima relazione annuale, ha attribuito alla lentezza della giustizia civile italiana la perdita di un punto di PIL. Allo stesso modo il Ministro Paola Severino³⁹ ha sostenuto che *"..le interazioni tra economia e giustizia sono fortissime, che se si vogliono attrarre capitali in Italia sia necessario garantire certezza ed efficienza della giustizia, che se si vogliono accrescere le iniziative imprenditoriali italiane e straniere nel nostro Paese, sia indispensabile assicurare un percorso celere del processo. Dunque, restituire efficienza alla giustizia civile per recuperare questa ricchezza e la competitività che ne deriva è il vero obiettivo che dobbiamo perseguire, perché ciò consentirebbe di trasformare le criticità del sistema giudiziario italiano in opportunità di sviluppo e di crescita economica, ben oltre i semplici (e pur necessari) risparmi di spesa"*.

³⁸ Vedi Capitolo Terzo, § 2 "La prescrizione del reato, buco nero del sistema penale"

³⁹ Relazione del Ministro della Giustizia in occasione della Cerimonia di Apertura dell'anno giudiziario 2012.

Vale porre in evidenza l'aumento delle segnalazioni che riguardano, nel penale, i delitti contro il patrimonio (34% contro il 19% del 2010) o quello relativo ai procedimenti civili rispetto al *lavoro e previdenza* (dal 13% del 2010 al 21,5%), ovvero ai *Diritti reali* (dal 13% al 19,5%), od anche quello relativo ai risarcimenti richiesti per fatti illeciti (compresi tra le responsabilità extracontrattuali) che *saltano* dal 13% del 2010 al 50% nel 2011. Per non parlare, sempre nel civile, dell'aumento delle segnalazioni che riguardano la *previdenza ed assistenza obbligatoria* (49% con un + 2%) o *l'espropriazione immobiliare* in fase giudiziale esecutiva (che passa dal 29% nel 2010 al 57% nel 2011) e *l'espropriazione immobiliare presso terzi* (14%, dato 2011).

Dati questi che valgono come conferma dello stato di crisi economica che sta vivendo il nostro Paese, tanto da potersi parlare di una crisi istituzionale ancor prima che economica!

D) Le proposte di Cittadinanzattiva

La credibilità della giustizia italiana è fortemente condizionata dalla sua efficienza. Per le ragioni che si è provato a sintetizzare nel primo paragrafo di questo Capitolo, la giustizia italiana è proprio *in bilico* tra implosione e trasformazione/modernizzazione. È convinzione di Giustizia per i Diritti/Cittadinanzattiva, che saranno i cittadini a far pendere il piatto della bilancia dalla parte di chi vuole veramente cambiare e migliorare il sistema giudiziario. La *partecipazione civica*, vale a dire il ruolo del cittadino quale attore importante del servizio giustizia, può fare la differenza e può concorrere a costruire il necessario mutamento culturale, la necessaria sensibilità per guardare e salvaguardare la giustizia italiana come bene comune ed universale. Non dimenticando di porre la necessaria attenzione alle risorse non *illimitate* a disposizione della giustizia. In questa direzione si pongono le proposte di Cittadinanzattiva riportate nel Terzo Capitolo del Rapporto e che di seguito si sintetizzano:

La revisione degli uffici giudiziari

- **Campagne** di informazione trasparenti per accompagnare la (difficile e contrastata) riorganizzazione degli uffici giudiziari e per favorire il ricorso *appropriato* alla giurisdizione. E' utile ricordare che una parte considerevole delle risorse economiche della giustizia vengono *utilizzate dallo Stato per indennizzare i cittadini, ai sensi della c.d. legge Pinto*.
- Nel ridefinire la geografia degli uffici giudiziari è necessaria una revisione che tenga conto della qualità e funzionalità del servizio reso, e ponga attenzione a quelle *particolari situazioni geografiche, di politica del territorio o socio-economiche*, che possono trovare giustificazione al loro mantenimento.

Per un disegno complessivo di riforma della giustizia civile

- **Smaltimento dell'arretrato civile.** Costituire apposite sezioni, eventualmente integrate da magistrati in quiescenza ed avvocati in pensione, cancellati definitivamente dall'albo, di comprovata esperienza ed ineccepibile livello deontologico.
- **Semplificazione e riduzione dei riti processuali civili.** Dare finalmente attuazione a quanto previsto dalla Legge n° 69/2009 per pervenire in tempi solleciti ad una unificazione degli schemi processuali, individuando quello di principale e normale applicazione con solo pochissime eccezioni.

- **Serio impulso alle forme alternative** di risposta alle legittime domande di giustizia. Lo strumento introdotto dalla Legge 28/2010 non si può ancora ritenere che sia decollato.
- **Osservanza e piccole** modifiche alle norme di procedura civile già esistenti che produrrebbero effetti positivi di riduzione dei tempi del processo che nel dettaglio si precisano nel Capitolo Terzo, Paragrafo 1.

Le prestazioni dei CTU

Per porre rimedio alle criticità registrate, al nord come al sud, da Giustizia per i Diritti nell'ambito delle sue attività di tutela legale, si rende indispensabile l'impegno dei vertici dei Tribunali:

- a garantire sull'**affidabilità** degli elenchi dei consulenti a disposizione degli Uffici Giudiziari
- a verificare le **reali e specifiche competenze** di detti professionisti chiedendone contezza agli ordini professionali di riferimento;
- a verificare la possibile **sussistenza di conflitti d'interessi**
- a **fissare tempi massimi** in 60 gg per la consegna dell'elaborato;
- a far **osservare i tempi stabiliti**, anche con la previsione *ad hoc* di strumenti di controllo dell'attività dei consulenti, nonché la previsione di eventuali sanzioni;
- ad introdurre la **contrattazione degli onorari**.

Correzioni semplificatrici dell'attuale sistema penale

- **Una vasta e radicale depenalizzazione** sembra ormai ineludibile, sulla base di una ricognizione del diritto penale sostanziale con riferimento al bene giuridico, consegnando al sistema degli illeciti amministrativi tutte quelle norme poste a tutela di beni giuridici la cui violazione non abbia caratteri di offensività tali da richiedere la sanzione penale, spesso lieve e per nulla deterrente. Solo a titolo esemplificativo si possono richiamare: le norme sugli illeciti in tema di alimenti, alcuni illeciti edilizi di scarsa rilevanza, i reati di nessun allarme sociale, ecc., più in generale ai reati contravvenzionali.
- **Il cumulo delle garanzie dell'accusatorio e dell'inquisitorio.** Anche qui si impongono scelte coraggiose:
 - a) La **riduzione drastica** dei casi di appello. Una volta delineato un processo accusatorio fondato sull'effettività del gioco ad armi pari (principio del giusto processo, diritto alla prova, indagini difensive), *si possono drasticamente ridurre i casi di appello* riservandoli alle sole ipotesi di prove nuove o diverse, rispetto a quelle assunte in primo grado.
 - b) L'introduzione di **elementi di semplificazione** come ad esempio le notifiche per mezzo posta elettronica o telefax, la validità della notifica al solo imputato o al solo difensore.
 - c) **Riservare alle udienze preliminari ai reati più gravi**, puniti con pene edittali maggiori nel massimo ai quattro anni di reclusione, che è il limite attuale al di sopra del quale si procede con udienza preliminare.

Andrebbe rivisto l'apporto delle vittime dei reati in termini di verità e di interesse generale

Si evidenzia la necessità di sottrarre le vittime da una condizione di marginalità, abbandonando l'idea secondo cui sono portatrici solo di vendetta o solo di richiesta dei danni, individuando modalità che determinino poteri e non mere facoltà discrezionalmente valutabili. Si pensi ad esempio alla possibilità:

- di rivolgersi al GIP ogni qualvolta il P.M. neghi lo svolgimento di accertamenti;
- di richiedere direttamente l'incidente probatorio;
- di opporsi alla richiesta di archiviazione in un termine congruo e senza la condizione di ammissibilità della indicazione di nuove indagini;
- di stabilire l'esecutività delle statuizioni civili della sentenza di primo grado conformemente a quanto previsto nel processo civile.

Composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile (Legge 3/2012)

La questione è assai complessa, pertanto, crediamo che sia difficile spingersi al di là di valutazioni di tipo "generale" già esposte nel Capitolo Terzo, Paragrafo 3. A parere di Cittadinanzattiva, sarebbe opportuno predisporre interventi correttivi e migliorativi, previa consultazione delle organizzazioni, anche civiche, che possono fornire ulteriori contributi.

Work in progress: primi risultati di un'indagine civica sulla mediazione (d.lgs 28/2010)

- Due le principali difficoltà riscontrate rispetto alle quali si avanzano proposte:
Un'urgente **valutazione da parte della Corte dei Conti** del danno economico conseguente alla mancata partecipazione al tavolo della mediazione delle strutture ospedaliere e delle ASL.
- Informazione ai cittadini sulla legge 28/2010 per ridurre la scarsa conoscenza dello strumento come confermato nel Paragrafo 5 del Capitolo Terzo del Rapporto (circa il 73% dei cittadini coinvolti nelle mediazioni oggetto dell'indagine di Cittadinanzattiva hanno una scarsa conoscenza della mediazione a fronte del 27% che ne ha una conoscenza valutabile sufficiente - 23%- o buona - 4%).

NOTA METODOLOGICA

Il Rapporto PiT⁴⁰ Giustizia, alla sua quarta edizione, tratta le informazioni che il servizio raccoglie nel corso della propria attività di ascolto, informazione, consulenza, assistenza e tutela dei diritti dei cittadini nella loro interazione con il servizio giustizia italiano.

A tal proposito è utile precisare alcuni aspetti che stanno alla base dell'attività di tutela svolta da Cittadinanzattiva in ambito di Giustizia.

I cittadini che si rivolgono al Servizio PiT Giustizia, attivato nel 2008⁴¹ presso la sede nazionale di Cittadinanzattiva, hanno un legale di fiducia, stanno portando avanti un procedimento (civile, penale o amministrativo) e, nonostante ciò, sono in difficoltà: ci dicono, per esempio che la causa è pendente da svariati anni, che il giudice è stato trasferito, che le CTU sono incomplete...., e così via. Sono informazioni importantissime per noi! Ci consentono di capire dove la macchina giudiziaria si inceppa, ci danno la possibilità di parlare di Giustizia e di farlo dati alla mano!

Al servizio PiT Giustizia si rivolgono inoltre cittadini che non hanno azioni giudiziarie avviate ma hanno difficoltà di accesso al sistema giudiziario: i cittadini, cioè non sanno come tutelarsi e hanno bisogno di informazioni e consulenze per poterlo capire (ad esempio possiamo fornire informazioni su come cercare un avvocato, rivolgendosi cioè al Consiglio dell'Ordine degli avvocati, spiegare al cittadino che il sistema giudiziario italiano prevede tre gradi di giudizio, che non possono accedere al sistema giudiziario sovranazionale se non hanno esperito tutti i gradi di giudizio interni, fornire informazioni sul Patrocinio Gratuito o sulle risoluzioni alternative alle controversie e così via).

Azione giudiziaria	2011	2010
Avviata	40%	62%
Non avviata	60%	38%
Totale complessivo	100%	100%

Tabella 40 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Le caratteristiche distintive, dunque, del Rapporto PiT Giustizia, rispetto ad analoghe imprese di ricerca o di informazione sullo stato della giustizia sono:

- il legame tra il punto di vista e la condizione dei cittadini utenti del servizio e le politiche volte ad assicurare riconoscimento e protezione dei loro diritti
- la pubblicazione del Rapporto si iscrive nel quadro di quella attività di informazione e analisi civica che caratterizza una parte rilevante delle politiche di Cittadinanzattiva.

Il IV Rapporto PiT Giustizia prende in esame il contenuto di 828 contatti relativi a 12 mesi effettivi di attività del Servizio - 1 gennaio/31 dicembre 2011.

⁴⁰ PiT è l'acronimo di Progetto integrato di Tutela dei diritti dei cittadini, laddove per integrata si intende la tutela svolta sia con riferimento alle diverse forme in cui la esercita Cittadinanzattiva, sulla base della esperienza acquisita in trent'anni di attività, che con riguardo ai diversi soggetti con cui interagisce.

⁴¹ Il PiT Giustizia nasce il 2 giugno del 2008 come servizio gratuito di ascolto, informazione, consulenza ed assistenza ai cittadini in ambito di giustizia. Nel 2009 ("Giustizia per i Diritti! Tempi, fiducia, trasparenza"), nel 2010 ("Grandi Opere: la Giustizia") e nel 2011 (7 diritti per una nuova giustizia) Cittadinanzattiva - Giustizia per i Diritti ha redatto Rapporti annuali sullo stato della giustizia italiana dal punto di vista dei cittadini (scaricabili dal sito www.cittadinanzattiva.it).

Il Rapporto è suddiviso in quattro parti: le prime due (Partecipazione ed *empowerment*: parole d'ordine della giustizia e Crisi economica *vs* Servizio Giudiziario), riguardano l'analisi delle segnalazioni pervenute al Servizio PiT Giustizia. Nel primo capitolo, in un focus tematico, abbiamo approfondito le segnalazioni relative al rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione. Per tale approfondimento, i dati sono stati rivisti e i calcoli sono stati fatti sul totale delle segnalazioni ed estraendo quei procedimenti (dato complessivo per civile, penale e amministrativo) che avevano come controparte la Pubblica Amministrazione.

La terza parte raccoglie il contributo degli avvocati aderenti a Giustizia per i diritti-Cittadinanzattiva in merito alle novità legislative introdotte per riformare il sistema giudiziario ed i risultati di una indagine interna per monitorare l'andamento delle procedure di mediazione a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 28/2010. La quarta riguarda le valutazioni conclusive e le proposte di Cittadinanzattiva.

Le segnalazioni raccolte nel corso dell'anno 2011 sono state sottoposte a diversi tipi di analisi. Intanto, al momento dell'estrazione dei dati ne abbiamo verificato lo status in base all'istruttoria ed all'iter della pratica:

- **pendente**, è lo stato del caso appena segnalato; in questa fase viene effettuata una prima valutazione, un primo approfondimento o ricerca normativa, ovvero è stata richiesta una prima consulenza legale o specialistica, od ancora è stato definito un primo elenco di documenti da richiedere in copia per valutare meglio la questione segnalata;
- **avviato a soluzione**, è lo stato attribuito al caso allorquando, ricevuta tutta la documentazione anche integrata in diversi momenti, il caso viene passato in consulenza;
- **non classificato**, è lo stato dei casi archiviati al verificarsi di una delle seguenti condizioni: 1) documentazione non pervenuta, dopo un periodo congruo (40gg.) e la definitiva verifica di eventuali altre decisioni sopravvenute da parte del cittadino; 2) trasferito, per competenza in materia, alle sedi locali ovvero agli altri PiT attivi presso la sede nazionale (salute e servizi).
- **risolto**, è il caso per il quale viene fornita risposta immediata oppure risposta differita se richiesta informazione complessa, ovvero ad avvenuta comunicazione dell'esito della consulenza, od anche avviati altri strumenti di tutela (quale ad esempio la class action verso la PA).

Status casi	2011
Risolto	52%
Avviato a soluzione	1%
Pendente	36%
Non classificato	11%
Totale complessivo	100%

Tabella 41 - Fonte: Cittadinanzattiva - PiT Giustizia 2012

Tutti i casi riportati a titolo esemplificativo nel Rapporto contengono iniziali di nomi che **non fanno riferimento** ai reali dati anagrafici delle persone.

È necessario sottolineare che i dati raccolti e presentati nel IV Rapporto PiT Giustizia non hanno rilevanza dal punto di vista statistico: essi, cioè, non possono essere considerati rappresentativi in quanto non si riferiscono ad un campione tratto casualmente. Bisogna considerare, infatti, che quanti richiedono l'intervento di Cittadinanzattiva sono incorsi in

problemi o hanno incontrato difficoltà che non possono ovviamente essere estesi alla generalità dei cittadini⁴².

Il significato dei dati utilizzati sta piuttosto nella loro capacità di costituire una sorta di termometro, vale a dire di essere spie o indicatori delle più rilevanti situazioni di malessere con le quali si misurano i cittadini nel loro contatto con la giustizia italiana.

Le informazioni che emergono dal PiT Giustizia possono infatti essere utili per:

1. la registrazione di “eventi sentinella”, cioè di fatti o circostanze che non dovrebbero mai accadere e il cui verificarsi indica l’esistenza di una situazione problematica o comunque patologica;
2. la scoperta di problemi nuovi e l’indicazione di linee di tendenza emergenti
3. la verifica dell’andamento di situazioni critiche per la tutela dei diritti dei cittadini.

Del resto, se un criterio di giudizio sul valore di qualunque produzione di informazioni è l’utilizzabilità di esse, non si può sottacere che il Rapporto PiT Giustizia potrà costituire la base di significativi mutamenti nella politica sulla giustizia italiana, tanto dal punto di vista della definizione dell’agenda e delle priorità, che nella progettazione e nel varo di provvedimenti (ivi compresi quelli relativi alle Leggi Finanziarie, alla riforma dei processi, etc), nei comportamenti degli attori, nella definizione dei criteri di valutazione delle azioni intraprese.

⁴² Per sgombrare il campo da equivoci, con quanto espresso nel testo non si vuole lasciare intendere che il campione della nostra banca-dati sia stato oggetto di selezione (*a priori* od *a posteriori*), ma che esso non rappresenta ragionevolmente un campione “rappresentativo”, ad esempio, dell’intera popolazione di individui presenti sul territorio nazionale, in quanto nella formazione del campione hanno attivamente partecipato “proprio e solo” quegli individui coinvolti in determinate situazioni problematiche venuti a conoscenza dell’esistenza del Servizio PiT giustizia di Cittadinanzattiva. In questo senso va letto il concetto di “non casualità” espresso nel testo. Di conseguenza, le statistiche (siano esse medie, proporzioni, od altri tipi di valori tratti dal campione) di cui si parlerà nel Rapporto hanno validità limitatamente al campione della banca-dati, senza la pretesa di poter estendere inferenzialmente tali valori ad una più vaga e generale popolazione di possibili utenti dello stesso servizio PiT ne, tanto meno, dell’intero servizio giustizia italiano.

RINGRAZIAMENTI

La redazione del presente rapporto è stata resa possibile grazie all'impegno quotidiano di Valentina Ceccarelli e Angela Masi, operatori del Servizio PiT di Cittadinanzattiva per l'area Giustizia che hanno anche curato la stesura rispettivamente dei capitoli *"Partecipazione ed empowerment: parole d'ordine della giustizia"* e *"Crisi economica vs Servizio Giudiziario"*

Un particolare grazie ad Isabella Mori, coordinatrice nazionale del Pit unico di Cittadinanzattiva per l'impegno con cui ha curato l'attività del PiT e con il quale ha svolto il ruolo di Project Manager di questo IV Rapporto PiT e dell'evento pubblico.

Un ringraziamento sentito a Mimma Modica Alberti, Coordinatore nazionale di Giustizia per i diritti, che ha seguito il percorso di organizzazione e ne ha supervisionato le fasi finali, oltre a curare la stesura dell'introduzione e del Capitolo Quarto conclusioni e proposte.

Si ringraziano per la stesura del Capitolo Terzo del Rapporto gli avvocati di Giustizia per i Diritti: Mario De Riso, *"La riforma delle circoscrizioni giudiziarie (Legge delega 148/2011)"* ; Fabrizio Di Donato, *"Prescrizione del reato, buco nero del sistema penale"*; Giuseppe Brandi, *"L'accertamento tecnico preventivo obbligatorio nelle cause di invalidità (ex art. 445-bis C.p.c.)"*; Micol buonomo *"Composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile (Legge 3/2012)"*.

Si ringrazia, inoltre, Liliana Ciccarelli, responsabile del settore conciliazioni di Cittadinanzattiva, per la stesura del paragrafo *"Work in progress: primi risultati di un'indagine civica sulla mediazione"*.

Un grazie particolare a Tiziana Toto per la analisi dei dati, la realizzazione di grafici e tabelle e l'impaginazione grafica.

Fondamentale, nella realizzazione del Rapporto, è stato il contributo degli avvocati di Giustizia per i Diritti che forniscono supporto tecnico professionale al PiT Unico presso la sede nazionale: Andrea Bertolini, Micol Buonomo, Mario Brancaleoni, Raffaella Calafiore, Mariella Cento, Silvia Ciriello, Massimiliano De Luca, Angela Galione, Massimo Laurenti, Stefano Maccioni, Norberto Manenti, Carmela Martuscello, Giancarlo Mattiello, Laura Nissolino, Giorgio Pallavicini, Tommaso Pallavicini, Filippo Maria Parenti, Francesco Ricciardi, Paola Tanferna, Cristiano Tempesta, Claudio Turci.

Si ringraziano inoltre tutti gli avvocati aderenti a Giustizia per i Diritti che operano presso i 25 Centri territoriali per il valido aiuto alla soluzione di alcuni dei casi segnalati al Servizio. Un grazie a tutti i segretari regionali, ai responsabili regionali delle reti e ai volontari che hanno aiutato i cittadini residenti nel loro territorio.

Ancora grazie a Teresa Petrangolini, Segretario generale di Cittadinanzattiva, Annalisa Mandorino e Antonio Gaudio, vice-segretari nazionali e Alessio Terzi, Presidente nazionale, per i consigli, il sostegno, gli spunti e le informazioni. Si ringrazia tutto lo staff del PiT della sede nazionale: Claudia Ciriello, Valeria Fava, Daria Ferrari, Salvatore Zuccarello.

Grazie a tutto lo staff della sede nazionale per il ruolo svolto alla realizzazione del rapporto e dell'evento.



TRIBUNALE PER I DIRITTI DEL MALATO
COORDINAMENTO NAZIONALE
ASSOCIAZIONI MALATI CRONICI



PROCURATORI DEI CITTADINI



GIUSTIZIA PER I DIRITTI



SCUOLA DI CITTADINANZA ATTIVA



ACTIVE CITIZENSHIP NETWORK



CITTADINANZA **a**TTIVA

Cittadinanzattiva onlus

via Flaminia 53 - 00196 Roma

Tel. +39 06367181 Fax +39 0636718333

www.cittadinanzattiva.it

