

RISULTATI, CONCLUSIONI E PROPOSTE

Radiografia generale degli utenti del servizio PiT Giustizia

I cittadini che chiamano il Servizio PiT Giustizia sono in maggioranza uomini, risiedono in gran parte al Sud-Isole ed al Centro, hanno tra i 30 ed i 60 anni. Le donne che chiedono tutela risiedono prevalentemente al Nord ed al Centro. Il mezzo privilegiato da tutti è il telefono. Il che è significativo. Il bisogno di un contatto umano, di parlare di persona con qualcuno dall'altra parte che ti ascolta, è il primo elemento che ricaviamo non solo dai dati ma dal lavoro svolto dagli operatori del PiT Giustizia.

La giustizia in Italia sembra ancora incapace di dare risposte in tempi certi alla richiesta di tutela e di certezza del diritto. Ma agli occhi del cittadino sono tutti gli attori coinvolti parimenti chiamati in causa: Governo, Parlamento, Pubblica Amministrazione, così come Giudici, Magistrati, Consulenti tecnici di ufficio e Avvocati. L'impressione che si riceve dalla lettura dei dati in nostro possesso (1984 i contatti esaminati) è che il cittadino viva una sorta di smarrimento all'interno delle tante facce della giustizia, affrontando così il suo rapporto con questo mondo come una continua ricerca di chiarezza e informazioni. Con l'amaro risultato, troppo spesso, di vedere il proprio diritto essere negato da una semplice prescrizione.

I bisogni

La richiesta prevalente è quella della consulenza, vale a dire un sostegno concreto per capire come muoversi per uscire da problemi presentati. Al secondo posto ci sono le informazioni sul funzionamento delle leggi, sulle procedure, ecc.; solamente i cittadini del Centro mettono al secondo posto la richiesta di assistenza legale diretta o un intervento nel procedimento di Cittadinanzattiva come associazione. Vivono con difficoltà la grande carenza di informazioni ed orientamento rispetto a due grosse questioni: il rapporto con i legali e l'accesso al sistema giudiziario, anche sovranazionale. Manifestano un profondo senso di sfiducia nei confronti del sistema giudiziario nel suo complesso.

L'area di riferimento

È la salute, con i sospetti errori medici, il tema dominante, soprattutto nell'area Sud-Isole ed al Centro; segue l'area consumeristica con i contenziosi con le banche, le assicurazioni, le Poste, i trasporti, quindi il lavoro, la famiglia, i servizi pubblici e la scuola. Il Sud-Isole, dopo l'area della salute, segnala al secondo posto la Pubblica Amministrazione. Le questioni familiari, con separazioni, divorzi e affidamenti, sono maggiormente presenti al Centro ed al Nord.

Le azioni giudiziarie avviate ed i diritti violati

Parte rilevante dei cittadini utenti del Servizio PiT Giustizia ha in corso processi civili (60%), in minor misura penali (20%) ed amministrativi (5%). È comunque rilevante il numero di persone che si rivolgono al servizio anche solo per chiarirsi le idee, e che non hanno ancora iniziato un procedimento (15%).

Il primo tra i diritti¹ violati è il Diritto all'informazione (39,5%), quindi il Diritto ad un processo celere (21,7%), Diritto all'accesso (21,2%), Diritto alla qualità (7,6%), Diritto al rispetto (5,1%), Diritto a strutture adeguate (4,9%).

¹ Carta dei diritti del cittadino nella giustizia

IL PUNTO SULLA GIUSTIZIA ITALIANA

La Giustizia italiana è intasata, inaccessibile e costosa, ed i temi su cui la politica ancora oggi discute animatamente e si confronta aspramente non incidono sulla realtà quotidiana dei tribunali e non migliorano la condizione dei cittadini che li frequentano.

In estrema sintesi, potremmo dire che i cittadini che si rivolgono al Servizio PiT Giustizia si sentano abbandonati al loro destino. Se infatti da un lato si scontrano con Tribunali per niente avvezzi alla comunicazione, dall'altra molto spesso non riescono ad essere efficacemente supportati neanche dai loro legali. Ciò alimenta un grande senso di sfiducia nei confronti della giustizia italiana.

La perdita di fiducia dei cittadini nei confronti dei loro avvocati, insieme alla presa d'atto che gli avvocati in Italia sono oltre 200mila², suggeriscono di avviare il prima possibile una riflessione seria ed approfondita, attraverso anche l'istituzione di un Tavolo di confronto a cui partecipino a pieno titolo gli utenti del servizio giustizia attraverso le organizzazioni civiche impegnate sul tema. Le numerose segnalazioni sul tema sottolineano l'esistenza di un problema di deontologia professionale, di ascolto, di mancanza di preparazione. Ovviamente questo non riguarda tutta la categoria, ma ciò non può altresì neanche permettere l'accettazione del presente. Al di là delle polemiche e delle divergenze soprattutto nei rapporti tra ANF e Antitrust su possibili nuove aree di monopolio a favore dei legali, è evidente che è necessario mettere mano ad interventi a garanzia dei cittadini e su questo sarebbe importante un dialogo tra mondo dei cittadini ed avvocatura. Oltre, ovviamente, ad un rilancio del ruolo svolto dall'Ordine o a una sua profonda ristrutturazione.

Le ragioni della possibile convergenza di interessi dei cittadini e degli avvocati sta nella convinzione anzitutto che la riforma dell'Ordinamento Forense dovrà in ogni caso tendere ad una **grande qualificazione professionale** anche nella fase pre-giudiziale, e dovrà accettare la sfida della concorrenza con valori di reale cooperazione per la **realizzazione del bene comune**; che il diritto ad una qualificata e competente informazione e quello alla qualità del servizio giustizia, proclamati da Cittadinanzattiva nella Carta dei Diritti del Cittadino nella Giustizia, **siano punti fermi ed obiettivi** che possono essere attuati e perseguiti solamente attraverso un **percorso condiviso tra cittadinanza ed avvocatura**, entrambi intese nelle loro più avvedute espressioni.

La perdita di fiducia dei cittadini nei confronti del sistema giudiziario segnalato dal Rapporto PiT Giustizia nasce altresì da irragionevoli e inaccettabili tempi lunghi dei processi, causa anche della decorrenza dei termini e della prescrizione, nel caso di un processo penale. Sono molti gli esempi forniti dalle segnalazioni: ripetuti rinvii delle udienze; sostituzioni ripetute dei giudici; ritardi storici nel deposito delle sentenze; la spesso controversa ed inadeguata, rispetto alla specializzazione e rispetto ai troppi rinvii richiesti, attività dei consulenti tecnici d'ufficio.

Vi sono inoltre tre ulteriori elementi, provenienti dall'analisi dei dati registrati, che confermano la necessità di porre rimedio alle cause dei tempi irragionevolmente lunghi dei procedimenti:

- 1) il 15,8% della richiesta di informazioni complesse riguarda la modalità di accesso al risarcimento per l'irragionevole durata del processo;
- 2) dall'analisi delle azioni giudiziarie, civili e penali, si rileva che, tra i processi iniziati tra il 1990 ed il 2000 circa il 70% risultano ancora pendenti; quelli avviati a partire dal 2001 risultano ancora pendenti. Alcuni di essi, avviati tra il 1977 ed il 1982, altri nel 1993 e nel 1998, risultano ancora in corso, con una netta prevalenza di pendenza in grado di Appello;

² Dato tratto dalla "Relazione di apertura dell'anno giudiziario 2009"

3) in ambito penale sia il 35% della richiesta di assistenza in appoggio alla causa che il 9% delle richieste di informazioni complesse hanno come motivazione l'approssimarsi della scadenza dei termini di prescrizione del reato. I cittadini chiamano per esprimere la loro delusione e rabbia e per chiedere aiuto.

In generale, dunque, l'analisi dei dati relativi ai tre ambiti delle azioni giudiziarie (civile, penale, amministrativo), indipendentemente dal tipo di richiesta avanzata dal cittadino, evidenziano e confermano la grave difficoltà in cui versa la giustizia italiana in ordine ai tempi in cui viene erogata; tempi che, conseguentemente, pesano sui cittadini perché producono un aumento dei costi spesso insostenibile. È del tutto evidente che i tempi lunghi dei processi producono giustizia non giusta.

La perdita di fiducia dei cittadini nei confronti della politica e delle istituzioni, incapaci di porre concretamente rimedio alle cause che rendono inaccessibile ed ingiusta la giustizia nel nostro paese.

Crediamo che alcune delle possibili soluzioni possano passare attraverso:

- 1) **l'accesso alla giustizia con il Patrocinio a spese dello stato**, uno strumento ad oggi quasi sconosciuto ed inutilizzato, come possibilità realmente offerta a tutti i cittadini. Per permettere ciò, sono però necessarie delle riforme urgenti sul tema, che facciamo del **reddito "ISEE"**, un parametro di accesso. Contemporaneamente, **aumentare** le risorse del **Fondo** cui si attinge; assicurare il **pagamento in tempi adeguati** delle prestazioni professionali; avviare **corsi di studio e aggiornamento** in materia di approccio al patrocinio a spese dello Stato nonché della tecnica di difesa del non abbiente, con particolare riguardo agli aspetti deontologici della professione.
- 2) **Una profonda ristrutturazione del ruolo dei CTU e dei Periti**, con riferimento:
 - **ai tempi massimi di consegna**,
 - a. è necessaria una attenta vigilanza da parte del giudice sul rispetto dei termini concessi all'ausiliario e comunque non superiori a 30 – 40 giorni;
 - b. la revisione le sanzioni previste dovrebbe essere accompagnata dalla introduzione di strumenti di controllo effettivo della loro attività;
 - **alle loro competenze specifiche ed ai costi**
 - a. la nomina del CTU dovrebbe avvenire secondo specifiche competenze, anche facendo apposita istanza chiarificatrice agli ordini professionali, onde evitare l'approssimazione degli esiti o l'aggravamento dei costi ulteriori per il ricorso a consulenti nominati direttamente dal CTU (fatti salvi casi particolari);
 - b. stabilire un tariffario pubblico e introdurre la contrattazione degli onorari dei CTU da parte dei Tribunali.

IL PUNTO SULLA GIUSTIZIA CIVILE

Il 56% dei cittadini richiedono Consulenza di cui 73% di tipo legale; informazioni (24%) ed in particolare sul rapporto con il proprio legale (46,9%)

Patrocinio a spese dello Stato, questo sconosciuto! Ricorso al c.d. Gratuito Patrocinio solo nel 2% dei casi. Il contratto scritto, un traguardo difficile oppure impossibile? Solo nel 2% delle segnalazioni.

Tribunali ordinari affollati. La domanda di giustizia giace nei tribunali ordinari (84%) e nel 1° grado di giudizio (62%).

Il conflitto è nella società. Il 50% dei dati del PiT Giustizia fanno riferimento a procedimenti civili che riguardano conflitti tra privati: liti condominiali, controversie tra vicini e servitù, conflitti tra eredi per il possesso e l'uso dei beni, per le successioni e l'usufrutto, divorzi e separazioni, affidamento dei figli e uso dell'abitazione, alimenti e mantenimento dei figli naturali e legittimi, offese al coniuge, potestà genitoriale, interdizione, incidenti stradali. La lista è lunga. Se però a questo dato di fatto aggiungiamo altri elementi significativi come legali che mollano i loro clienti, consulenti e periti spesso non proprio competenti nella materia, giudici che cambiano, sentenze che non arrivano, tribunali o sezioni non proprio specializzati nelle materie oggetto della controversia, da cittadini ci chiediamo se non sia più conveniente conciliare piuttosto che denunciare?

Quale "strumento" o modalità è più efficace per (meglio) prevenire i conflitti? Crediamo necessario puntare sulle diverse forme di mediazione, a partire anzitutto dal potenziamento della Conciliazione. Sentiamo però la necessità anche di evitare che questo strumento venga visto come un metodo per frapporre un ostacolo all'accesso alla giustizia ordinaria, una leva indiretta semplicemente per alleviare la pressione nei confronti del sistema giudiziario. La Conciliazione, seppure nella sua forma obbligatoria, deve comunque lasciare piena libertà al cittadino di decidere le strade da percorrere, garantendone altresì la gratuità¹.

Si rinvia alle proposte di Cittadinanzattiva in materia di conciliazione esposte in altra parte del Rapporto³.

Diritto alla giustizia e diritto alla salute. I cittadini stentano a farli valere nei Tribunali italiani nei casi in cui si trovino contrapposti ad aziende sanitarie ed ospedaliere o al Ministero della salute, soprattutto nel Sud e nelle Isole⁴. I comportamenti prima elencati (legali che mollano i loro clienti, consulenti e periti spesso non proprio competenti nella materia, giudici che cambiano, sentenze che non arrivano) oltre che allungare notevolmente i tempi della giustizia, diventano ancor più intollerabili per i cittadini poiché toccano questioni delicate come la salute e riguardano presunte responsabilità per⁵ errori terapeutici (43,3%) e di diagnosi (27,2%), problemi inerenti l'invalidità (11,7%), l'accesso alle cure ed ai farmaci (8,3%), le infezioni ospedaliere (5%), l'indennizzo/risarcimento per danno da sangue infetto nel 4,4%.

Questo dato, pur con le necessarie cautele meglio precisate nella Nota metodologica, assieme ad altri che riguardano i problemi prevalenti segnalati al PiT Giustizia dal Nord del paese, ci dice che al Sud-Isole in primo luogo, e poi al Centro, i ritardi, le carenze, le inefficienze del sistema sanitario "invadono" ed intasano un altro pezzo della stessa Pubblica Amministrazione, vale a dire i tribunali e la giustizia italiana. Richiamando il titolo dato al XII Rapporto PiT Salute 2008, possiamo dire che in certe regioni italiane la salute dei cittadini non è proprio collocata "Al primo posto". Le cause tante e di diversa natura quali ad esempio: ritardi strutturali ed organizzativi, clientelismo e non meritocrazia come criterio di selezione dei dirigenti e degli operatori, speculazioni affaristiche, scarsa responsabilità dei suoi dirigenti, interessi malavitosi.

Il danno causato all'economia ed al del paese. Con riferimento ai dati presentati in questo I Rapporto PiT Giustizia rileviamo che il terzo posto tra le controparti in causa (19%) lo occupano Società ed Enti privati; tra queste il 69% sono Società di capitali. Nel Rapporto della Banca mondiale⁶ di cui si parla nel capitolo Contesto, vengono richiamati positivamente i

³ Focus sulle forme conciliative di risoluzione delle controversie.

⁴ Con riferimento alla percentuale riferita al Centro si rinvia alla Nota metodologica i chiarimenti sulle segnalazioni provenienti dal Lazio. Vds capitolo II Rapporto dei cittadini con la giustizia civile (I parte) punto 2 Parti in causa; vds la Base dati documentale - Azione giudiziaria civile, punto 2 Parti in causa Tabelle e Graf. da 1 a 3b.

⁵ Fonte: PiT Giustizia – Cittadinanzattiva

⁶ Fonte: Relazione di apertura dell'anno giudiziario 2009

provvedimenti e le riforme che altri paesi hanno adottato per ridurre i tempi dei processi e si citano quali esempi virtuosi la creazione di tribunali specializzati in controversie commerciali ed il trattamento di cause che hanno minore valore economico. Viene sottolineato inoltre che, anche sotto questo profilo, la “performance” dell’Italia è stata particolarmente negativa. Questa situazione scoraggia certamente gli investimenti di operatori esteri nel nostro paese, con grave danno per la economia e l’occupazione.

A parere di Cittadinanzattiva nessuno, e tanto meno le imprese italiane, potrà dirsi soddisfatto dei tempi della giustizia italiana. Ad essi si segnala l’esigenza di avviare un percorso di riflessione finalizzato a garantire a tutti i cittadini concretamente, in tempi e costi adeguati, il diritto alla giustizia.

Il punto di vista civico e le proposte per ridurre i tempi della giustizia civile. Tra le proposte evidenziamo quelle che riguardano in primo luogo il piano organizzativo e quello ordinamentale, per poi affrontare in concreto alcune situazioni da correggere per ridurre sin da subito i tempi dei processi; entro 30-40 giorni i tempi di consegna degli elaborati dei CTU; 40-60 giorni (non gli attuali 90) i termini di comparizione; 50 giorni dalla data indicata dall’attore nell’atto introduttivo, per l’udienza di precisazione delle conclusioni, ed altro ancora. Dell’istituto del Patrocinio a spese dello Stato si è detto in precedenza e si approfondisce nell’apposito focus.

IL PUNTO SULLA GIUSTIZIA PENALE

Il 47% dei cittadini richiedono Consulenza, di cui consulenza legale nel 77%; assistenza (36%); informazioni 17%.

La domanda di giustizia giace nei tribunali ordinari (96%) e nel 1° di giudizio (75%).

I problemi della società. Il 49% dei procedimenti penali⁷ fanno riferimento soprattutto a reati contro il patrimonio (truffa, furto, danneggiamento, rapina), avvenuti nell’ambito familiare. Anche nell’ambito penale incidono i comportamenti negativi rilevati e indicati nel punto relativo alla Giustizia civile.

Diritto alla giustizia e diritto alla salute. Nei procedimenti giudiziari penali che hanno come controparte per la PA le aziende sanitarie ed ospedaliere (66%), i cittadini risultano soprattutto residenti al Sud-Isole (52%), al Centro (26%) ed al Nord (20%). Rispetto a quelle indicate nell’ambito dei procedimenti civili, il motivo oggetto della denuncia penale risultano gli errori di diagnosi e di terapia e le infezioni ospedaliere. Sui procedimenti penali in materia di errore medico, i lunghi tempi dei processi determinano troppo frequentemente la prescrizione del reato. Questa condizione rende inutili le spese giudiziarie sostenute dal cittadino (e dallo Stato) e provoca un grande senso di ingiustizia, di sfiducia e di abbandono. Anche per il processo penale, riteniamo possano essere tenute in considerazione le valutazioni sul contenzioso di carattere sanitario che approda nei tribunali soprattutto del Sud-Italia (52%).

Il punto di vista civico e le proposte per ridurre i tempi della giustizia penale sono espone in dettaglio nel capitolo apposito⁸. Una giustizia che abbia i requisiti di un servizio pubblico di qualità deve garantire ampie possibilità di accesso; qualità delle decisioni; ragionevolezza dei tempi della risposta; accoglienza, trasparenza, rispetto della dignità dei cittadini, diritto

⁷ Il rapporto dei cittadini e la giustizia penale; Base dati documentale, Azione giudiziaria penale

⁸ Vds nota 13

all'informazione. Un sistema penale di fronte ai fatti-reato non può non porsi come obiettivo fondamentale quello della durata del processo.

Le soprarichiamate proposte riguardano **in primo luogo**: la sospensione del corso della prescrizione per tutta la durata del processo analogamente a quanto previsto per il processo civile, le vittime dei reati, dal ruolo marginale a portatrici di verità e di interessi generali; la riduzione dei casi di appello riservandoli alle sole ipotesi di prove nuove o diverse, rispetto a quelle assunte in primo grado; la questione dei periti. **Inoltre** per migliorare i tempi della giustizia penale, Cittadinanzattiva propone di:

- 1) **Consegnare 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.**

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. Una vasta e radicale depenalizzazione sembra ormai ineludibile, sulla base di una ricognizione del diritto penale sostanziale con riferimento al bene giuridico.

Istituire un **Tavolo di lavoro** che abbia, in primo luogo, il compito di individuare quei reati che non hanno carattere di offensività tali da richiedere la sanzione penale.

- 2) **Sospensione dei processi per reati minori commessi da irreperibili, considerato che il 90% degli imputati irreperibili (in linea di massima extracomunitari) vengono destinati al gratuito patrocinio.**

IL PUNTO SULLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

I problemi dei cittadini. La controparte dei cittadini nel giudizio amministrativo è nell'89% la Pubblica Amministrazione e soprattutto i ministeri, la scuola, i comuni e gli enti pubblici ed economici. I problemi riguardano i concorsi, gli appalti e le forniture, i servizi, le autorizzazioni e gli espropri. Nell'81% dei procedimenti che hanno come controparte la PA riguardano il Sud-Isole; i giudizi amministrativi legati alla scuola sono provengono in misura maggior dal Centro e dal Nord. Il 57% del contenzioso riguarda procedimenti amministrativi, il 22% il pubblico impiego, 8% l'immigrazione, permesso di soggiorno. I rapporti dei cittadini con il sistema giudiziario nel suo complesso e con i propri legali denotano il medesimo grado di sfiducia.

Il punto di vista civico e le proposte per ridurre i tempi della giustizia amministrativa sono espone in dettaglio nel capitolo apposito⁹. In Italia anche la Giustizia Amministrativa non gode di ottima salute, ed il cittadino frequentemente aspetta oltre cinque anni per vedere celebrata la prima udienza della propria causa. Ciò costringe a domandarsi se non sia necessario procedere ad ulteriori, anche coraggiose, rivisitazioni della procedura amministrativa e dell'organizzazione del relativo sistema

Le soprarichiamate **proposte riguardano**: l'istituzione del giudice monocratico per i casi semplici; l'introduzione di un "giudice istruttore" nelle materie di non competenza del giudice monocratico; l'applicazione della norma che prevede la motivazione dei provvedimenti cautelari.

⁹

Il rapporto dei cittadini e la giustizia amministrativa; Base dati documentale, Azione giudiziaria amministrativa

I cittadini senza diritti di “cittadinanza” (Immigrati)

I dati del Servizio PiT Giustizia in particolare segnalano tra i rilevanti problemi per gli immigrati: la chiusura delle pratiche relative al riconoscimento della cittadinanza, il rifiuto del permesso di soggiorno, il mancato riconoscimento già acquisito dello status di rifugiato.

Il fenomeno dell’immigrazione va governato privilegiando anzitutto la prospettiva dell’integrazione e vanno **valorizzate e sostenute le iniziative che promuovano un modello di integrazione multiculturale**, basato al contempo sul riconoscimento ed il rispetto di valori condivisi, a cominciare da quelli costituzionali. In tale direzione, ad avviso di Cittadinanzattiva, vanno:

1. **la proposta di legge n. 2670** (attualmente all’esame della Commissione affari costituzionali della Camera), che pare **voler coniugare l’idea della cittadinanza con quella dell’integrazione**, ponendo peraltro particolare attenzione ai “requisiti di integrazione” richiesti al migrante in cambio dello status giuridico a seconda che si tratti di un soggetto adulto o di un minore;
2. Il recente **progetto di legge**, depositato alla Camera lo scorso 19 ottobre, che prevede per i cittadini extracomunitari residenti in territorio italiano la possibilità di voto.