

Programma

Lista Amnistia Giustizia Libertà

**PREMESSA: L'ITALIA, UN PAESE FUORILEGGE
PLURICONDANNATO IN SEDE EUROPEA.**

E' un dato oggettivo e non più un'opinione di alcuni che lo stato della giustizia nel nostro Paese abbia raggiunto livelli di inefficienza assolutamente intollerabili, sconosciuti in altri Paesi democratici, per i quali l'Italia versa, da anni ed in modo permanente, in una situazione di sostanziale illegalità, tale da aver generato numerosissime condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il diritto ad ottenere giustizia è garantito a tutti dalla Costituzione repubblicana, ma è oggi posto seriamente in discussione: le attuali condizioni degli uffici giudiziari italiani e del sistema giustizia nel complesso, unitamente ad una mancata riforma organica della normativa sostanziale e processuale, impediscono di fatto di assicurarlo in tempi brevi ed in modo efficace.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella risoluzione del 2 dicembre 2010, ha posto sotto osservazione speciale lo stato della giustizia nel nostro Paese e ha ribadito che i tempi eccessivi nell'amministrazione della giustizia italiana pongono in discussione la stessa riconoscibilità nel nostro Paese di un vero e proprio Stato di Diritto, il che comporta il rischio di gravi sanzioni a carico dell'Italia, con disdoro internazionale dell'immagine dell'Italia e vanificazione dei sacrifici sopportati dai cittadini per costruire un Paese degno di far parte del gruppo di testa della Comunità europea.

Dall'analisi che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha compiuto sulle proprie decisioni nel cinquantennio 1959-2009 risulta che per l'eccessiva durata dei procedimenti civili e penali l'Italia ha riportato 1095 condanne, la Francia 278, la Germania 54 e la Spagna 11.

Il 19 settembre 2012 Nils Muiznieks, commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, pubblicando un rapporto basato sui dati raccolti nel corso della sua visita in Italia nel luglio scorso, ha detto che "l'eccessiva lunghezza dei processi è un problema di lunga durata in Italia, che si ripercuote

sull'economia nazionale. E' tempo di trovare soluzioni durevoli, che siano sostenute da tutti i soggetti interessati. In tempi di crisi economica questo dato dovrebbe essere un incentivo per trovare delle soluzioni atte ad invertire la rotta".

Rispetto a tale situazione la stessa introduzione della cosiddetta "legge Pinto", strumentalmente approvata al solo fine di evitare continue condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha ulteriormente sovraccaricato i ruoli delle corti di appello e, d'altra parte, per quanto è stato autorevolmente affermato, se tutti gli aventi diritto dovessero agire nei confronti dello Stato sulla base della cosiddetta "legge Pinto", lo Stato stesso sarebbe costretto a dichiarare bancarotta. Basti considerare che, dall'entrata in vigore della c.d. legge Pinto, sono stati promossi dinanzi alle corti d'appello quasi 40.000 procedimenti camerali per l'equa riparazione dei danni derivanti dall'irragionevole durata del processo, con costi enormi per le finanze dello Stato, il quale, inoltre, ritarda nel pagamento degli indennizzi già liquidati in via giudiziale, al punto che la stessa Corte di Strasburgo, nel comunicato stampa n. 991 del 21.12.2010, ha reso noto di aver pronunciato, in un solo mese, 475 sentenze di condanna dell'Italia per ritardati pagamenti di indennizzi e che presso di essa sono già pendenti oltre 3.900 ricorsi aventi il medesimo fondamento.

Nel solo settore penale, negli ultimi dodici anni, a causa dell'eccessivo ed esorbitante numero dei procedimenti pendenti, sono stati dichiarati estinti per intervenuta prescrizione quasi due milioni di reati (in media, ogni anno, si registrano in Italia circa 165 mila prescrizioni), il che ha dato vita ad una vera e propria amnistia strisciante, crescente, nascosta, di classe e non governata.

Il sistema giudiziario italiano si contraddistingue inoltre per non essere in grado di far fronte alla massa crescente dell'illegalità che pervade il Paese. La giustizia relativa ai reati minori sta addirittura scomparendo, schiacciata dalle esigenze di quella maggiore. Sicché la giustizia italiana, avendo smarrito la sua funzione di forza stabilizzante e riparatrice, non può più dare né speranza né conforto, e genera invece sofferenza. Anche da questo punto di vista i numeri confermano largamente la crisi in atto. Infatti, su circa tre milioni di delitti denunciati, quasi due terzi riguardano i furti, di cui rimangono ignoti gli autori nella misura del 97,4%. Del resto anche per gli altri reati non è che vada molto meglio, giacché su omicidi, rapine, estorsioni e sequestri di persona a scopo di estorsione, la percentuale media degli autori che rimane impunita supera l'80%.

L'elevato numero dei reati che ogni anno rimangono sostanzialmente impuniti,

accompagnato all'enorme numero di processi pendenti e all'impossibilità che questi siano definiti in tempi ragionevoli, ha ormai determinato una sfiducia generalizzata dei cittadini nel sistema giustizia tale da rendere sempre più concreto il pericolo che si ricorra a forme di esercizio arbitrario delle proprie ragioni. Del resto se si pensa che ogni processo penale coinvolge un numero di persone, come imputati o come parti lese, certamente superiore alle cifre sopra indicate, si ha subito la sensazione concreta dell'entità dell'interesse e del malcontento che per la giustizia hanno i cittadini. Non senza considerare le spese e i costi materiali e le ansie che i processi comportano per ciascuna delle persone coinvolte e dei loro familiari.

La situazione di grave crisi e sfascio in cui versa il nostro apparato giudiziario incide pesantemente sulla sua appendice ultima, quella carceraria, sicché nel contesto dato i concetti stessi di "pena certa" e di esecuzione "reale" della stessa rischiano di risultare fortemente limitativi se non del tutto fuorvianti.

Il numero elevato ed in costante crescita della popolazione detenuta, che al 31 dicembre 2012 ammontava a quasi 67 mila unità – a fronte di una capienza regolamentare di poco più di 45 mila posti -, produce un sovraffollamento insostenibile delle nostre strutture penitenziarie.

Il sovraffollamento, la mancanza di spazi, l'inadeguatezza delle strutture carcerarie, la carenza degli organici e del personale civile, lo stato di sofferenza in cui versa la sanità all'interno delle carceri, tutto ciò provoca una situazione contraria ai principi costituzionali ed alle norme del regolamento penitenziario impedendo il trattamento rieducativo e minando l'equilibrio psico-fisico dei detenuti, con incremento, negli ultimi anni, dei suicidi e di gravi malattie.

Il sovraffollamento rischia di assumere dimensioni tali da creare addirittura problemi di ordine pubblico; in questa situazione di emergenza la funzione rieducativa e riabilitativa della pena è venuta meno; il rapporto numerico tra detenuti ed educatori e assistenti sociali ha frustrato ogni possibile serio tentativo di intraprendere e seguire, per la maggior parte dei reclusi, percorsi individualizzati così come previsto dall'ordinamento penitenziario. Tutto ciò rappresenta innanzitutto una questione di legalità perché nulla è più disastroso che far vivere chi non ha recepito il senso di legalità - avendo commesso reati - in una situazione di palese non corrispondenza tra quanto normativamente definito e quanto viene attuato in pratica ed è quotidianamente vissuto dagli operatori del settore e dai detenuti stessi.

L'enorme tasso di sovraffollamento comporta automaticamente porsi fuori dalle

regole minime, costituzionalmente previste, della funzione rieducativa della pena per scadere in quei trattamenti contrari al senso di umanità sanzionati non solo dal nostro ordinamento giuridico, ma anche dalla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo se è vero, come è vero, che lo Stato italiano è stato più volte condannato - sulla base dell'art. 3 della Convenzione (divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti) – a risarcire centinaia di migliaia di euro a numerosi detenuti per averli costretti a vivere all'interno delle proprie celle in spazi ridottissimi.

Le numerose condanne che ancora vengono pronunciate nei confronti dell'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per la lesione del diritto alla ragionevole durata del processo, nonché per il trattamento violento, illegale e disumano riservato ai detenuti, testimoniano come le misure adottate dal nostro Paese in questi anni non siano risultate idonee ad assicurare il ripristino di condizioni di funzionamento dell'apparato giudiziario e penitenziario ritenute normalmente accettabili a livello internazionale.

USCIRE SUBITO DALLA FLAGRANZA DI REATO: AMNISTIA PER LA REPUBBLICA.

Con la lista di scopo AMNISTIA GIUSTIZIA LIBERTA' si chiede il voto degli elettori affinché l'Italia, questa Italia, esca dalla assoluta flagranza criminale nella quale da decenni e decenni insiste e persevera nei confronti delle giurisdizioni europee, internazionali e – in primissimo luogo – della Costituzione italiana. I radicali, che la promuovono, hanno adottato questo obiettivo principale della propria vita politica e personale.

E non si tratta solamente dei veri e propri aggregati consistenti, terrorizzanti, di Shoah italiana, che ormai riguardano centinaia di migliaia di famiglie, di lavoratori, di volontari, di detenuti e detenute di oltre 31 nazionalità.

L'Italia è deplorata – incessantemente e a ritmo sempre più incalzante – non solo e non tanto per queste terrorizzanti carceri, quanto per il massacro (senza precedenti, fascisti, nazisti, comunisti) dell'Amministrazione della Giustizia (che è ormai denegata giustizia) contro lo Stato di Diritto e i Diritti Umani dei residenti nel nostro territorio – infamandolo nella sua Storia! – con i suoi 10 milioni di procedimenti penali e cause “civili” pendenti.

Solo provvedimenti strutturali quali un'ampia amnistia e l'indulto sarebbero in grado di far uscire fuori dalla flagranza di reato il nostro Paese fornendo risposte rapide ed efficienti alle attese dei cittadini, assicurando nel contempo

una ragionevole durata dei processi civili e penali ed il rispetto di standard di detenzione conformi al dettato costituzionale ed alla normativa europea ed internazionale. Senza di essi nessuna riforma, per quanto ampia e coraggiosa, sarebbe in grado di riattivare immediatamente i meccanismi giudiziari ormai prossimi al collasso, evitando una dissennata lotta contro la prescrizione incombente; né di consentire al nostro Stato di rientrare nella legalità e di ricondurre il sistema carcerario a forme più umane consentendo l'avvio di quelle riforme strutturali e funzionali della Giustizia capaci di impedire il rapido ritorno alla situazione attuale.

L'amnistia e l'indulto, quindi, non rappresentano soltanto una risposta d'eccezione ed umanitaria al dramma della condizione carceraria, ma costituiscono la premessa indispensabile per l'avvio e l'approvazione di riforme strutturali relative al sistema delle pene, alla loro esecuzione e più in generale all'amministrazione della giustizia. Inoltre la loro approvazione è necessaria per ricondurre entro numeri sostenibili il carico dei procedimenti penali nonché per sgravare il carico umano che soffre in tutte le sue componenti (detenuti, agenti, personale amministrativo, direttori, psicologi, educatori, assistenti sociali, cappellani, volontari) la condizione disastrosa delle prigioni, perché nessuna giustizia e nessuna certezza della pena possono essere assicurate se uno Stato per primo non rispetta la propria legalità ed è impossibilitato a garantire la certezza del diritto.

APRIRE SUBITO IL CANTIERE PER UNA RIFORMA ORGANICA DELLA GIUSTIZIA.

Senza l'amnistia e l'indulto non è pensabile realizzare una seria riforma della giustizia e, quindi, dar vita ad un progetto organico di interventi diretti a restituire credibilità ed efficienza all'intero sistema giudiziario, allo scopo di farlo funzionare e di fornire risposte rapide ed efficienti alle attese dei cittadini, nel contempo assicurando loro una ragionevole durata dei processi civili e penali, nel rispetto dell'articolo 111 della Costituzione, senza rinunciare alle altre garanzie costituzionali.

Ed invero, una volta dimezzato l'arretrato pendente nel settore penale grazie ad un'ampia ed estesa amnistia, sarà possibile destinare maggiori risorse umane, professionali ed economiche nel campo della giustizia civile con enorme beneficio per la trattazione e la definizione delle cause pendenti.

Allo stesso modo, un immediato sfooltimento della popolazione carceraria attraverso un ponderato provvedimento di indulto consentirebbe allo Stato di

rientrare immediatamente nella legalità evitando ripetute condanne in sede europea ed il pagamento di centinaia di migliaia di euro a titolo di risarcimento danni.

L'approvazione di questi interventi strutturali e immediati – senza i quali è illusorio e politicamente miope pensare di uscire da una situazione tanto degradata - darebbe la stura all'avvio improcrastinabile di una riforma organica della giustizia, in Italia sempre più bloccata da spinte emergenziali e culture giustizialiste di vario segno politico.

L'impegno di riformare l'amministrazione del nostro sistema giudiziario e penitenziario passa necessariamente attraverso cinque linee direttrici: rinnovamento della magistratura, riforma del codice penale e del sistema carcerario, riforma della giustizia civile e miglioramento dell'efficienza del sistema-Giustizia.

1. Rinnovamento della magistratura

Nella sua Relazione tenuta il 19 ottobre 2012 in occasione dell'Incontro di studio su "Le novità in materia di ordinamento giudiziario", organizzato dall'Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile, il Prof. Giuseppe Di Federico ha sostenuto che: a) l'Italia è l'unico paese europeo ove nessun organo esterno influisce sulle decisioni che riguardano lo status dei giudici e pubblici ministeri e dove tutte quelle decisioni sono assunte in piena indipendenza dal CSM; b) a differenza di altri paesi i nostri magistrati, per iniziativa del CSM, non sono soggetti a reali, selettive valutazioni di professionalità e raggiungono tutti, da oltre 40 anni, il massimo livello della carriera, dello stipendio della liquidazione e della pensione; c) di conseguenza, per volere del CSM, i nostri magistrati hanno un trattamento economico complessivo molto più elevato di quello dei loro colleghi dell'Europa continentale . Negli altri paesi, infatti, solo un percentuale molto bassa di magistrati raggiunge i livelli più elevati della carriera, dello stipendio e della pensione; d) a differenza degli altri paesi l'inamovibilità copre l'intero arco della vita lavorativa dei nostri magistrati (non solo dei giudici ma anche dei pubblici ministeri). Anche questa è una conseguenza delle promozioni effettuate dal CSM sulla base dell'anzianità. Una volta raggiunta una sede gradita i magistrati vi possono rimanere indefinitamente a prescindere dalle esigenze di personale togato che insorgono negli uffici giudiziari meno graditi; e) le attività di supervisione dell'attività dei magistrati da parte dei dirigenti degli uffici sono di gran lunga meno pregnanti di quanto non siano negli altri paesi dell'Europa continentale, soprattutto a causa del ruolo di vertice organizzativo della

magistratura che il CSM si è assunto. Un ruolo che, tra l'altro, pone nelle mani dei singoli magistrati di ogni ufficio giudiziario efficaci strumenti per controllare le scelte dei dirigenti ed eventualmente ottenere che esse vengano corrette da interventi del CSM; f) a differenza di altri paesi i nostri magistrati possono svolgere per moltissimi anni funzioni non giudiziarie (anche in rappresentanza di partiti politici) e mantenere al contempo tutti i vantaggi di carriera ed economici dei magistrati che seguitano a svolgere attività giudiziaria.

Bastano queste sommarie indicazioni per evidenziare come da noi l'indipendenza della magistratura sia stata declinata in termini molto più corporativi che in altri Paesi e che al raggiungimento di questo risultato il CSM abbia giocato un ruolo di primo piano.

Quanto sostenuto dal Prof. Di Federico rende evidente che, in Italia, una seria riforma dell'amministrazione della giustizia non possa non passare attraverso un radicale rinnovamento della magistratura. In particolare:

1) *Separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri.* Con questa riforma si intende allineare il nostro ordinamento con quelli democratico-liberali. Salvaguardando l'indipendenza del pubblico ministero dai poteri politici, si tratta di realizzare la terzietà ed imparzialità del giudice dando così concreta attuazione ai principi del giusto processo contenuti nell'articolo 111 della Costituzione. Per attuare una reale separazione delle carriere è necessario spezzare il legame organizzativo che oggi unisce giudici e pubblici ministeri, creando quindi due organi di governo o, in subordine, dividendo il CSM in due sezioni.

2) *Riforma del Consiglio Superiore della Magistratura.* Il CSM è diventato di fatto l'organo di autogoverno della Magistratura, che è cosa radicalmente diversa dal governo della Magistratura autonomo non solo dai poteri politici, ma dalla stessa magistratura. Una magistratura autogovernata diventa un potere chiuso in se stesso, separato dalla società e in permanente conflitto con i poteri politici. Questa situazione va superata con una profonda riforma del CSM da attuare riducendo la componente elettiva di estrazione giudiziaria (in modo da impedire che questa controlli il Consiglio); inserendo in esso una rappresentanza delle altre professioni giuridiche (avvocatura e università), nonché aumentando la durata del mandato dei consiglieri e sfasando temporalmente le nomine, in modo da dare maggiore continuità all'organo (e ridurre l'eventuale influenza delle maggioranze parlamentari). Inoltre, visto il suo carattere estremamente indulgente, occorre sottrarre al CSM la competenza

a giudicare della disciplina dei magistrati trasferendola ad un'Alta corte disciplinare.

3) *Riforma del principio di obbligatorietà dell'azione penale.* La riforma dei criteri concernenti l'obbligatorietà dell'azione penale, prevedendo un procedimento che veda la partecipazione dei pubblici ministeri e di altri soggetti istituzionali, che individui un soggetto istituzionale politicamente responsabile di fronte al Parlamento per la loro effettiva ed uniforme implementazione a livello operativo;

3) Introduzione di un regime di *responsabilità civile effettiva dei magistrati* nei confronti dei cittadini danneggiati da atti o provvedimenti giudiziari posti in essere con dolo o colpa grave. Attualmente la disciplina contenuta nella legge n. 117 del 1988 (vero e proprio tradimento del referendum "Tortora", promosso dai radicali nel 1987 e vinto con oltre l'80% dei sì) è sostanzialmente disapplicata, perché contiene disposizioni che rendono di fatto impossibile affermare tale tipo di responsabilità. Proprio riferendosi al caso italiano, è stata la stessa Corte di giustizia della comunità europea, con alcune recenti sentenze, a stabilire che una legge che renda troppo difficile far valere la responsabilità civile del magistrato è incompatibile con il diritto comunitario. Su queste sentenze, ad oggi, è stranamente calato il silenzio, pur in un Paese che dell'europeismo ha fatto spesso la sua bandiera.

3) E' necessario limitare o cancellare il numero dei *magistrati fuori ruolo*, in particolare di quelli distaccati presso i Ministeri, e soprattutto presso il Ministero della Giustizia. Questo indispensabile intervento vuole evitare che si sottraggano rilevanti risorse alla funzione giudiziaria; tende a difendere l'autonomia dell'indirizzo politico governativo dalle ingerenze giudiziarie; protegge la stessa autonomia e indipendenza della magistratura, che non può subire commistioni con l'attività dell'esecutivo. In ultima analisi si tratta di ripristinare lo stesso principio della divisione dei poteri.

4) Da ultimo è necessario intervenire con nuove regole per *disciplinare il diritto di elettorato passivo dei magistrati alle cariche politiche.* Quello dei magistrati in politica, per quantità e qualità, è un fenomeno che non ha eguali in nessuna altra democrazia occidentale. Senza negare che l'elettorato passivo è un diritto fondamentale, che spetta a chiunque, si tratta di evitare, in particolare per i pubblici ministeri, che l'ingresso in politica si presenti come la naturale prosecuzione di un esercizio partigiano dell'azione penale. A questo scopo appare opportuno introdurre regole più stringenti stabilendo, ad esempio, che l'eleggibilità sia condizionata non alla semplice messa in aspettativa ma alle

dimissioni, da presentare inderogabilmente un certo numero di anni prima delle elezioni.

2. La riforma del codice penale

La riforma della giustizia e del carcere debbono passare necessariamente attraverso la rimodulazione del diritto penale sostanziale, di cui vanno rimosse le incrostazioni determinate da politiche criminali varate nel “segno dell’emergenza” e della logica degli “interventi d’occasione”.

Quanto ai contenuti della riforma si ribadisce che l’intervento più urgente, proprio come illustrato nel libro scritto a quattro mani da Carlo Nordio e Giuliano Pisapia (*In attesa di giustizia. Dialogo sulle riforme possibili*), dovrà riguardare il sistema delle pene principali, il quale andrà arricchito di misure sanzionatorie “diversive” che releghino la pena detentiva ad autentica *ultima ratio*. Caratteristica strutturale delle pene deve essere infatti la loro destinazione a favorire esiti di *risocializzazione* (nei confronti dei soggetti bisognosi di recupero), ovvero di *non desocializzazione* (verso i soggetti socialmente integrati). A tal proposito sarebbe opportuna l’introduzione del processo cosiddetto “bifasico”, in modo da consentire al giudice di commisurare la pena alternativa a quelli che sono i reali bisogni rieducativi del reo.

Inoltre è di massima importanza introdurre strumenti di deflazione del carico di lavoro degli uffici inquirenti e giudicanti quali: un’ampia depenalizzazione, l’introduzione dell’istituto dell’archiviazione per irrilevanza penale del fatto e la mediazione dei conflitti interpersonali. In questa stessa chiave assume un ruolo strategico la previsione di una clausola di necessaria offensività del fatto penale. Già da sole, queste innovazioni assicurerebbero maggiore razionalità, coerenza ed efficienza al sistema penale.

L’intervento riformatore dovrà infine esprimere un netto rifiuto del *diritto penale del comportamento*, bandire ogni ipotesi di responsabilità *quasi-oggettiva* e definire una volta per tutte le forme del c.d. “dolo indiretto”.

Particolare cura, sempre in chiave di razionalizzazione garantistica, va riservata anche alla riscrittura dei delitti associativi mediante una più precisa descrizione sia della condotta di partecipazione e sia delle condotte di sostegno associativo (concernenti la c.d. area della “contiguità” associativa), le quali vanno anche accompagnate da una espressa clausola di inapplicabilità delle norme sul concorso eventuale.

3. La questione penitenziaria: le carceri fuorilegge sempre più emblema dell'ingiustizia di Stato

Non sono solo i Radicali -che promuovono questa lista- a sostenere che le carceri sono fuorilegge. A sanzionare il nostro Stato, ripetutamente e da anni, è infatti la Corte Europea dei diritti dell'uomo che il 7 gennaio scorso è tornata a condannare l'Italia per violazione dell'articolo 3 della Convenzione, quello che punisce i "trattamenti inumani e degradanti". La Corte di Strasburgo non si è limitata a richiedere al nostro Paese di risarcire 7 detenuti (tre dei quali per istanze avanzate da penalisti radicali) per danni "moralì" ma, partendo dalla constatazione che le nostre carceri versano in una crisi "strutturale", ha intimato all'Italia -attraverso la sua "sentenza pilota"- di rientrare immediatamente nella legalità costituzionale ed europea.

Il problema carcere deve esser risolto non costruendo nuovi istituti penitenziari, ma considerando la detenzione, quale misura cautelare e di espiazione della pena, solo per i casi più gravi, per i soggetti più pericolosi, come prima tappa di un percorso che deve portare al recupero del soggetto: il carcere, insomma, quale *extrema ratio*. Anche perché è dimostrato – dati scientifici alla mano – che chi sconta la pena nelle nostre galere ha una recidiva (cioè torna a delinquere) vicina all'80%, mentre i "colpevoli" che accedono alle misure alternative, solo in rarissimi casi tornano a commettere reati.

Purtroppo dopo l'indulto del 2006 - che per cecità e scelte di bassa cucina politica non è stato abbinato ad un provvedimento di Amnistia - le cause del sovraffollamento carcerario non sono state rimosse, il che ha prodotto effetti devastanti nel sistema penitenziario del nostro Paese.

Le principali cause del sovraffollamento sono da individuare:

1) nell'uso indiscriminato e massiccio della misura cautelare estrema della custodia in carcere in contrasto con l'articolo 27 della Costituzione (su 65.701 detenuti presenti nelle carceri italiane al 31 dicembre 2012, i detenuti in attesa di giudizio ammontano a 25.696 unità);

2) nell'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario e nella legge ex Cirielli sulla recidiva che limitano fortemente il meccanismo di sospensione dell'ordine di carcerazione e il conseguente accesso alle misure alternative alla detenzione come previsto dalla legge Gozzini costringendo soggetti già reinseriti nel contesto civile e sociale, condannati per fatti commessi molti anni fa, a rientrare in carcere;

3) nella legge Bossi-Fini, provvedimento legislativo che prevede il ricorso alla pena detentiva quale principale risposta ai problemi connessi al fenomeno dell'immigrazione clandestina;

4) nella normativa sugli stupefacenti (legge Fini-Giovanardi) che consente l'arresto anche per chi detiene sostanza stupefacente leggera.

La modifica delle leggi richiamate è la prima condizione possibile per ridurre il sovraffollamento ed impedire il collasso del sistema carcerario.

Occorre inoltre potenziare ed ampliare il ricorso alle misure alternative al carcere previste dalla legge Gozzini, atteso che le stesse dimostrano, nella loro applicazione pratica, una forte capacità rieducativa e di risocializzazione. Mentre infatti chi esce dal carcere dopo avervi scontato l'intera pena fa registrare un elevato tasso di recidiva, chi è sottoposto a una misura Gozzini fa registrare una recidiva decisamente minima (0,6%). Questi dati devono pertanto determinare una precisa scelta politica, quello appunto di potenziare il ricorso alle misure alternative (adibendovi tra l'altro esperti in maggior numero e sempre più qualificati), favorendo così il duplice risultato di tutelare la collettività e decongestionare le carceri.

Proprio il lavoro è uno dei nodi centrali che deve essere affrontato con interventi legislativi che incentivino la formazione con il reperimento e la creazione di opportunità lavorative per i detenuti e per gli ex detenuti.

La percentuale dei detenuti "lavoranti" è scesa dal 38% del 1990 a circa il 20% del 2012.

Lo svolgimento di un'attività lavorativa è la prima condizione per incentivare quella rieducazione del detenuto cui dichiara di tendere il nostro ordinamento. Incentivare e aiutare il detenuto a intraprendere un lavoro (prima in carcere, poi in semilibertà o in affidamento) significa consentirgli di recuperare fiducia in sé stesso e la propria dignità di uomo e cittadino e significa, quindi, porre le fondamenta per un suo reinserimento nel contesto sociale.

A parte il problema del sovraffollamento, va comunque sempre ribadito che ogni trattamento del detenuto, che non realizzi compiutamente le finalità rieducative della pena e non rispetti i principi di umanità del trattamento previsti all'articolo 27 della Costituzione e dai trattati internazionali, non può essere accolto nel nostro sistema.

Sulla base di questo assunto non si può che ribadire con forza la richiesta di abrogazione della pena dell'ergastolo (soprattutto dell'ergastolo cosiddetto "ostativo"), nonché del regime di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario.

4. La riforma della giustizia civile

Il processo civile ordinario risulta essere il sistema più lento in assoluto in Europa (80% in più di durata): nove anni e mezzo di durata rispetto alla media europea di cinque anni e mezzo.

Le cause di diritto del lavoro che coinvolgono le imprese hanno una durata media di due anni e cinque mesi e la caratteristica principale di questo tipo di cause è che il tempo di attesa della prima udienza assorbe più di un terzo del tempo complessivo.

La durata media delle procedure fallimentari si attesta intorno ai sette anni e mezzo. Ad andare incontro a questo problema sono maggiormente le società di fatto e le imprese individuali.

I tempi per ottenere il divorzio in Italia sono tre volte più lunghi rispetto a quelli che si registrano nei principali paesi europei.

L'anomala lunghezza dei processi, causata dalla congestione del settore (quasi sei milioni di cause civili pendenti), produce a sua volta una domanda "patologica" di giustizia, alimentata non tanto dall'esigenza di risolvere una questione giuridica incerta, ma da altre considerazioni di carattere opportunistico: per un operatore palesemente in torto può infatti essere più conveniente affrontare un giudizio dai tempi incerti, piuttosto che ottemperare alle richieste della parte lesa in tempi certi e rapidi.

La lentezza delle cause civili introduce condizioni di inefficienza assimilabili a barriere in entrata che compromettono l'equilibrio complessivo del sistema economico.

E' innegabile la necessità di trovare una soluzione a tutto questo, pena pesanti sanzioni da parte dell'Unione europea. Tale soluzione però va attentamente meditata perché vi potrebbe essere il rischio che il nostro legislatore, spinto dall'urgenza di provvedere, sia tentato di seguire pericolose scorciatoie che possono portare a rendere il processo civile sempre più "sommario", con

gravissime conseguenze per il diritto di difesa dei cittadini (basti pensare alla riforma del giudizio di appello e del ricorso per Cassazione approvate nella scorsa legislatura). Da questo punto di vista deve essere chiaro che il termine di ragionevole durata del processo ed il diritto ad una giustizia tempestiva si devono rigorosamente conciliare con il diritto di difesa e del contraddittorio.

La giustizia civile italiana si caratterizza per il proliferare di riti, procedimenti, competenze e diverse giurisdizioni, il che comporta: a) un'ulteriore incertezza del diritto; b) il rischio di denegata giustizia sostanziale per il cittadino, a fronte di preclusioni e decadenze di tipo meramente formale; c) un'abnorme e patologico dilatarsi del contenzioso; d) un'allungarsi del tempo dei giudizi. A tal proposito si rende necessario non solo portare a compimento il percorso intrapreso in questa legislatura con la riforma che ha portato alla semplificazione dei riti, al fine di potenziarla e renderla effettiva, ma anche, magari in prospettiva, giungere alla unicità della giurisdizione (ordinaria, amministrativa e contabile), il che renderebbe più semplice ed agile il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria, consentendo al cittadino di rivolgersi ad un unico soggetto giudice, idoneo a decidere su tutti i diritti.

Un'altra riforma importante, capace in prospettiva di arrecare un notevole miglioramento alla giustizia civile italiana, va individuata nella riforma della legge sul divorzio. A tal proposito si rende ormai doveroso e non più procrastinabile giungere alla eliminazione dell'istituto giuridico della separazione legale, così da consentire alle coppie in crisi di chiedere e ottenere direttamente il divorzio, proprio come avviene in pressoché tutti gli altri paesi europei ed extraeuropei. Una coraggiosa legge sul c.d. "divorzio breve" abbatterebbe non solo i costi e i tempi per ottenere lo scioglimento del vincolo coniugale, ma avrebbe un effetto benefico più in generale sui tempi di definizione delle cause civili e sul carico pendente dei tribunali, atteso che circa centomila cause iscritte ogni anno nei nostri uffici giudiziari riguardano proprio i procedimenti di separazione (consensuale o giudiziale).

5. Efficienza dell'apparato giudiziario

Il grave stato di degrado in cui versano le strutture giudiziarie è una delle fondamentali cause della durata irragionevole dei processi e su di esso occorre intervenire con un piano organico.

Secondo un'indagine dell'Istituto di ricerca sui sistema giudiziari (Irsig) del Cnr, gli uffici giudiziari italiani rischiano di collassare sotto il peso di quasi 10 milioni di processi pendenti. Una macchina farraginoso, considerata lenta e

costosa dal 90% degli italiani, che potrebbe avvantaggiarsi dei sistemi informatici, come previsto da decreti e linee guida, garantendo maggiore efficienza, trasparenza e qualità del nostro sistema giustizia. Purtroppo, sul fronte dell'e-justice, l'approccio italiano ha finito per proiettare il nostro Paese in un tunnel di progetti costosi, difficili da sviluppare e da adottare, senza considerare la persistenza di un apparato normativo sovradimensionato. Affinché l'e-justice in Italia possa fare dei seri passi in avanti occorre che nei prossimi anni il Ministero della Giustizia sia capace di semplificare sistemi informativi e regole di accesso ai servizi, focalizzando gli sforzi in base a priorità reali.

Se certamente vi è anche un problema di quantità di risorse adibite all'amministrazione della giustizia (i dati di comparazione con Paesi europei omologhi quanto a strutture giudiziarie dimostrano peraltro che in Italia le risorse finanziarie non sono inferiori), il problema più rilevante è la gestione di tali risorse. Il rimedio insomma non è nella ricerca di nuove regole processuali (le norme non possono tutto): anche in questo settore infatti l'organizzazione del lavoro è fondamentale. A questo scopo bisogna prendere atto che un valente magistrato non è detto abbia capacità direttive, organizzative e manageriali. E' forte dunque la necessità di inserire negli Uffici giudiziari anche figure di estrazione e competenze manageriali (il "manager" di tribunale) e di prevedere forme di raccordo fra capi degli uffici, dirigenti amministrativi e avvocatura.

Quanto all'organizzazione dell'attività processuale la durata irragionevole ha la sua causa principale nei "tempi morti": stasi relevantissime di ogni attività, il più delle volte determinate da carenze di organico e di distribuzione irrazionale delle medesime. Non c'è dubbio che vi concorra anche una disciplina processuale spesso farraginoso (basti pensare al sistema delle notificazioni), che va certamente eliminata e/o modificata, nella consapevolezza però che si tratta di un intervento di seconda battuta.

Giovedì, Gennaio 17, 2013