

Rapporti



**A BUON
DIRITTO**
associazione per le libertà

L'articolo 3. Primo Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

a cura di

Stefano Anastasia, Valentina Calderone,
Lorenzo Fanoli

prefazione di

Luigi Manconi



l'articoloTre



EDIESSE

Scritti di:

Daniela Bauduin, Valentina Brinis, Valentina Calderone, Valeria Casciello, Angela Condello, Ulderico Daniele, Angela De Giorgio, Silvia Demma, Valeria Ferraris, Domenico Massano, Caterina Mazza, Ezio Menzione, Paolo Naso, Giovanna Pistorio, Federica Resta, Mauro Valeri.

Contributi e approfondimenti di:

Alessandro Leogrande, Eligio Resta.

Questo rapporto è stato reso possibile dal sostegno di più soggetti e persone. Open Society Foundations ha creduto, sin dal primo momento, all'attività di monitoraggio e analisi che A Buon Diritto conduce ormai da un decennio sul tema dei diritti umani, ha incoraggiato questo progetto e ne ha garantito la realizzazione attraverso il suo contributo economico. La Compagnia di San Paolo, da tempo tra i sostenitori di A Buon Diritto, ha accolto questa nostra iniziativa, promuovendo concretamente il lavoro di raccolta dati, di indagine sociale e di approfondimento giuridico sottostante alla ricerca qui esposta. Dobbiamo molto alla disponibilità e alla generosità dell'ANSA e del suo direttore, Luigi Contu, che hanno consentito la costante consultazione dell'archivio dell'agenzia.

Ringraziamo inoltre, per il fondamentale contributo e la costante disponibilità offertaci durante questi tre anni di lavoro, i componenti del comitato scientifico: Laura Balbo, Luigi Ferrajoli, Tamar Pitch, Giorgio Rebuffa, Eligio Resta, Stefano Rodotà e, per il prezioso supporto, Miriam Anati, Costanza Hermanin, Silvia Pirro, Cecilia Aldazabal, Daniela Caliri, Vitaliana Curigliano, Enrico Erba, Francesco Gentiloni, Antonio Marchesi, Paolo Oddi, Giuseppe Onufrio, Barbara Palleschi, Gaia Romeo, Fiorenza Sarzanini, Antonella Soldo, Camilla Siliotti, Stefano Thaulero, Associazione Romana Traduttori e Interpreti in materia giuridica.

Con il contributo di:



© Copyright by Ediesse, 2014

Ediesse s.r.l.

Viale di Porta Tiburtina, 36 - 00185 Roma

Tel. 06/44870283 - 06/44870325

Fax 06/44870335

www.ediesseonline.it

ediesse@cgil.it

Progetto grafico e immagine di copertina: Antonella Lupi

Indice

<i>Prefazione</i> <i>di Luigi Manconi</i>	9
1. Disabilità e persona <i>di Domenico Massano e Angela De Giorgio</i>	13
2. Omosessualità e diritti <i>di Ezio Menzione</i>	29
3. Il pluralismo religioso <i>di Paolo Naso</i>	47
4. Rom, sinti, caminanti <i>di Ulderico Daniele</i>	65
5. Dallo <i>ius migrandi</i> all'integrazione <i>di Mauro Valeri</i>	79
6. Fuggiaschi, profughi e richiedenti asilo <i>di Valentina Brinis</i>	91
7. L'accesso alla giustizia <i>di Valeria Ferraris</i>	107
8. Habeas corpus e garanzie <i>di Federica Resta</i>	119
9. Prigionieri <i>di Valentina Calderone</i>	135

10. Libertà di espressione e di informazione <i>di Giovanna Pistorio</i>	153
11. Dati sensibili, riservatezza e oblio <i>di Federica Resta</i>	167
12. La tutela dei minori <i>di Angela Condello</i>	183
13. Istruzione e mobilità sociale <i>di Caterina Mazza</i>	197
14. Libertà femminile e autodeterminazione <i>di Valeria Casciello</i>	215
15. Diritto alla salute e libertà terapeutica <i>di Silvia Demma</i>	233
16. Garanzie del lavoro e garanzie del reddito <i>di Angela Condello</i>	249
17. Protezione dell'ambiente e vita buona <i>di Daniela Bauduin</i>	265
18. A proposito di dignità <i>di Eligio Resta</i>	283
19. Taranto. Parlare di diritti nel quartiere Tamburi <i>di Alessandro Leogrande</i>	287
<i>Le autrici e gli autori</i>	303

L'articolo 3. Primo Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

7.

L'accesso alla giustizia *di Valeria Ferraris*

Focus. Il racconto dei fatti

La dimensione sociale dell'accesso al diritto alla giustizia

Il diritto alla giustizia trova nell'art. 3, II comma, Cost. il suo fondamento principale e generale, laddove sancisce che l'uguaglianza deve essere effettiva e spetta alla Repubblica la rimozione degli ostacoli che impediscono quantomeno una uguaglianza di opportunità. Il secondo articolo della Costituzione dove l'accesso al diritto e alla giustizia trova fondamento è l'articolo 24 che sancisce il diritto di agire in giudizio (I comma) e l'inviolabilità del diritto alla difesa, per la cui attuazione si assicurano ai non abbienti appositi istituti volti a garantirlo (II e III comma).

A questi storici fondamenti normativi più di recente si è aggiunto l'art. 111 Cost., riformato radicalmente con la legge costituzionale n. 2/1999. Tale disposizione introduce a livello di fonte costituzionale una serie di principi volti a garantire l'effettività del diritto di agire e difendersi in giudizio che sono normalmente indicati come «giusto processo».

Anche a livello europeo esistono vari testi normativi che riconoscono l'accesso alla giustizia. Nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo si sancisce il diritto all'equo processo (art. 6) e a un ricorso effettivo (art. 13). Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea prevede che «L'Unione facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile» (art. 67, par. 4) e in materia civilistica stabilisce che devono essere adottate misure volte a

garantire «un accesso effettivo alla giustizia» (art. 81, par. 2, lett. e). Infine, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea prevede all'art. 47 il diritto al ricorso effettivo a un giudice imparziale.

L'accesso al diritto e alla giustizia è stato opportunamente identificato come un rimedio agli ostacoli che si frappongono fra i cittadini e la giustizia. Tale risposta riguarda in particolare:

- 1) *l'ostacolo economico*, che impedisce l'accesso alle Corti a coloro che per la loro condizione economica non possono sostenerne i costi e quindi rischiano di essere titolari di «diritti apparenti», che dovrebbe essere mitigato, almeno in parte, da forme di sostegno economico ai privi di mezzi;
- 2) *l'ostacolo organizzativo*, per cui certi diritti o interessi collettivi e diffusi faticano ad essere rappresentati e a trovare soddisfazione;
- 3) *l'ostacolo processuale*, che si sostanzia nella inadeguatezza di alcuni tipi di procedure a fornire risposte, per cui si rilevano necessari modi alternativi di risoluzione di conflitti e controversie e di attuazione dei diritti e delle pretese dei cittadini.

Questi tre ostacoli, individuati da Mauro Cappelletti più di venti anni fa, sono oggi ancora validi, pur specificandosi in considerazione proprio dell'evoluzione delle persone, delle istituzioni e dei processi «attraverso i quali il diritto vive, si forma, evolve e si impone»¹. Di conseguenza, se l'ostacolo economico così individuato da Cappelletti mantiene tutta la sua validità, i limiti organizzativi oggi non sono soltanto circoscritti all'organizzazione degli interessi da tutelare ma comprendono anche l'organizzazione della geografia giudiziaria, in quanto elemento fondamentale al fine di valutare la garanzia di un adeguato accesso alla giustizia. Infine gli ostacoli processuali si specificano non soltanto nella rilevanza assunta dai modi alternativi di risoluzione dei conflitti ma anche nelle modifiche alle procedure volte a migliorare l'efficienza della giustizia, nel rispetto dei diritti delle parti coinvolte.

Gratuito patrocinio

Nel 2012 e 2013 il tema della rimozione degli ostacoli economici all'accesso alla giustizia ha assunto ancora maggiore pregnanza in

¹ M. Cappelletti, *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 77.

considerazione della perdurante crisi economica e delle scelte politiche improntate al contenimento della spesa pubblica (la ben nota *spending review*).

Purtroppo il tema non è oggetto di grande rilevanza pubblica. Pur trattandosi di argomento di rilievo costituzionale, il patrocinio dei non abbienti non riceve attenzione. La questione emerge di fronte a casi di cronaca che ricevono attenzione mediatica e tende a trasformarsi in una discussione sulla meritevolezza o meno dell'assistenza gratuita. Ciò accade ad esempio per le richieste di gratuito patrocinio avanzate dai boss mafiosi. Una qualche eco assumono le proteste del mondo forense in merito alle riduzioni dei compensi dei difensori e delle altre figure, come ad esempio i consulenti tecnici o gli investigatori, particolarmente accese nel 2013 a seguito delle modifiche introdotte dalla legge di stabilità.

Pressoché assenti sui mezzi di informazione, ad eccezione di pochi siti Internet specializzati, sono state le questioni, per quanto delicate, relative all'ammissione al gratuito patrocinio degli stranieri, in particolare dei richiedenti asilo.

Sempre sul piano della meritevolezza si giocano le argomentazioni relative ad una estensione del beneficio del gratuito patrocinio nei confronti delle vittime di reato. Una qualche eco ha registrato l'incontro del parlamentare Stefano (SEL) con una delegazione dell'Associazione italiana vittime di malagiustizia (AIVM) nel luglio 2013 in particolare relativamente alle possibili modifiche legislative sul gratuito patrocinio al fine di garantire un accesso alle vittime. Accesso garantito, anche in deroga ai tetti di reddito, nel recente decreto legge sul femminicidio.

La tutela degli interessi diffusi

Rispetto agli anni Ottanta e Novanta, quando la problematica della tutela di interessi di carattere sovraindividuale emerse, molte cose sono successe, ma solo in alcuni casi tale questione, di evidente importanza per la tutela dei cittadini, assume una rilevanza pubblica. Nel 2012 un qualche rilievo ha avuto il ricorso del Codacons avverso il provvedimento del Tribunale di Grosseto che definiva il costo delle copie degli atti processuali nell'ambito del processo sul naufragio della Costa Concordia. Parimenti nel 2013 i giudici hanno accettato la costituzione di parte civile del Comune di Busto Ar-

sizio e della Lega Pro nel processo per direttissima contro i tifosi che si resero protagonisti dei cori razzisti, diretti in particolare verso Boateng, durante la partita Pro Patria - Milan. Pur non rappresentando una novità sul piano giurisprudenziale, è di un certo interesse che il giudice abbia riconosciuto alla lega Pro la legittimazione ad agire in quanto portatrice di interessi diffusi, avendo fatto propri nel suo codice etico i principi della lotta al razzismo e alle discriminazioni in tutte le sue forme (ANSA, febbraio 2013).

Di particolare interesse la proposta nel 2013 del ministro dell' Ambiente Orlando sull' introduzione anche in Italia dello strumento del *débat public* che consiste in «procedure di consultazione delle popolazioni locali e dei portatori di interessi diffusi, vigilate da un soggetto pubblico indipendente e da svolgersi, in tempi certi, nell' ambito del processo decisionale finalizzato alla realizzazione delle grandi opere soggette a VIA (Valutazione di impatto ambientale) o degli impianti soggetti ad AIA (Autorizzazione integrata ambientale)» (ANSA, 9 giugno). Sempre sul piano della partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche, va ricordata la novità introdotta dal c.d. decreto semplificazioni sul diritto di accesso civico.

Organizzazione della giustizia

Questo tema, da molti indicato esclusivamente come un intervento di *spending review*, riveste invece un certo rilievo come garanzia dell'effettività della tutela dei diritti dei cittadini. Il diritto alla giustizia, infatti ha nella possibilità di accedere ad un sistema giudiziario preparato ed efficiente la sua concretizzazione. È oggi difficile dire se lo sforzo di riordino effettuato dal Ministero vada nella direzione di dare maggiore efficienza alla giustizia o, invece, come affermano i critici, sia un taglio lineare poco consapevole delle esigenze dei territori.

Certamente il tema ha avuto un forte impatto mediatico. Prima dell'approvazione dei decreti legislativi di riordino della geografia giudiziaria, la discussione vedeva fortemente coinvolti, anche con toni accesi, l'Organismo unitario dell'avvocatura, il Consiglio nazionale forense e alcuni rappresentanti politici nazionali e locali. Gli organismi di rappresentanza degli avvocati hanno criticato *in primis* le modalità di lavoro del Ministero, sottolineando che si stava procedendo a tagli lineari sulla base del criterio della spesa storica e

non di un criterio di *spending review* che implica «avviare un serio controllo di gestione, stabilire fabbisogni e costi standard e calcolare anche i costi dell'eventuale soppressione in termini di ulteriori investimenti necessari e riduzione dell'efficienza» (ANSA, maggio 2012). Le critiche hanno anche riguardato la sovrastima dei risparmi che non avrebbero considerato i costi ulteriori, in termini di spostamenti dei cittadini e del personale. Gli enti locali e le Regioni lamentano da un lato la non considerazione della rilevanza della presenza di sedi giudiziarie in luoghi a forte penetrazione criminale (come la Calabria), dall'altro la non opportunità di cancellare sedi per cui sono state di recente spese ingenti somme di denaro (tanto dal Ministero quanto dagli enti territoriali) per la ristrutturazione degli edifici. Questo il caso dei Tribunali di Chiavari, Pinerolo, Bassano del Grappa.

L'Unione camere penali nel luglio 2012 sottolinea la necessità che la nuova geografia giudiziaria tenga conto del «diritto dei cittadini alla cosiddetta giustizia di prossimità, ossia a non essere ostacolati nella propria richiesta di giustizia dalla collocazione disagiata degli uffici giudiziari».

Da parte sua l'allora ministro Severino ribadisce con forza che i criteri per scegliere gli uffici giudiziari da eliminare non sono stati altro che «quelli indicati dalla delega: popolazione, estensione del territorio, numero di magistrati per ufficio e di personale amministrativo, carichi di lavoro annui e produttività degli uffici, costi, stato delle infrastrutture, tasso di impatto della criminalità organizzata» (ANSA, luglio 2012).

Il 7 settembre sono promulgati i due decreti legislativi che stabiliscono la cancellazione di tutte le sezioni distaccate dei tribunali (220), l'accorpamento di 667 uffici del giudice di pace e la soppressione di 31 tribunali con relative procure. L'iniziale previsione di sopprimere 37 tribunali viene rivista, accogliendo le indicazioni relative alla necessità di mantenere alcuni tribunali nelle aree ad alta presenza di criminalità organizzata (Caltagirone e Sciacca in Sicilia; Castrovillari, Lamezia Terme e Paola in Calabria; Cassino nel Lazio).

Successivamente all'emanazione dei decreti cambiano i toni della discussione e i terreni di confronto. Dopo alcuni appelli iniziali alla nuova ministra della Giustizia Cancellieri a cambiare rotta, si assiste da un lato al ricorso alla via giudiziaria e dall'altro a forme di protesta di maggiore richiamo quali blocchi stradali (Pinerolo), occupa-

zioni simboliche delle sedi giudiziarie (Chiavari), scioperi della fame (Rossano), fino alla riconsegna dei certificati elettorali (Melfi) e alla crocifissione simbolica di alcuni avvocati (Salerno). Nonostante le continue proteste, la riforma entra in vigore il 13 settembre 2013.

Le riforme procedurali e le «alternative dispute resolutions»

Uno degli ostacoli più evidenti alla pienezza dell'accesso al diritto e alla giustizia è rappresentato dalla inadeguatezza delle procedure per tempi e modi. Nel biennio 2012-2013 l'Italia per il quinto anno consecutivo è stata indicata dalla Corte europea dei diritti umani (CEDU) di Strasburgo come la giustizia più lenta del continente.

Sono molti i provvedimenti legislativi emanati per far fronte a questo problema. Ciò che qui si può sottolineare è come dai dati statistici emergano alcuni piccoli miglioramenti ma appaia evidente che le riforme discusse e approvate nel biennio 2012-2013 o di poco precedenti richiederanno ancora tempo per poter essere oggetto di valutazione. Se si osserva la tabella seguente si nota una, seppur lieve, diminuzione percentuale dei procedimenti pendenti che indica che vengono smaltiti un numero di procedimenti maggiore rispetto a quelli sopravvenuti.

Anche la durata media dei procedimenti si è lievemente ridotta, in particolare del 2,5% per i giudizi pendenti dinanzi alle Corti d'Appello (1.025 giorni nel periodo 1° luglio 2012 - 30 giugno 2013, a fronte dei 1.051 giorni nel periodo corrispondente 2011-2012), del 6,4% per quelli pendenti dinanzi ai tribunali (437 giorni nel periodo 30 giugno 2012 - 30 giugno 2013, a fronte dei 466 giorni nello stesso periodo 2011-2012) e del 2,6% (358 giorni nel periodo 1° luglio 2012 - 30 giugno 2013, a fronte dei 367 giorni nello stesso periodo 2011-2012) per quelli pendenti dinanzi ai giudici di pace. Si tratta ovviamente di dati ben lontani dall'essere confortanti ma che individuano almeno un'inversione di tendenza.

Non va però trascurato che questi dati sono il frutto del combinato effetto della riduzione del numero dei processi sopravvenuti e dell'incremento dei processi definiti. Se l'aumento della produttività è certamente un dato positivo, più difficile è capire se la riduzione del numero dei nuovi procedimenti sia l'effetto di una minore litigiosità o anche di una rinuncia ad agire, proprio a causa dei tempi medi di decisione delle controversie.

Tabella 1 – Procedimenti civili pendenti

		Pendenti al 31 dicembre 2010	Pendenti al 31 dicembre 2011	Pendenti al 31 dicembre 2012	Pendenti al 30 giugno 2013
Corte d'Appello	% su anno precedente	5,15	1,19	-2,00	-6,17
	% su 2009	5,15	6,40	4,27	-2,16
Tribunale ordinario	% su anno precedente	-1,52	-0,98	-2,33	-1,29
	% su 2009	-1,52	-2,48	-4,75	-5,98
Giudice di pace	% su anno precedente	0,20	-11,06	-12,02	-3,51
	% su 2009	0,20	-10,89	-21,60	-24,35
Tribunale per i minorenni	% su anno precedente	-2,60	-5,11	-3,95	-7,16
	% su 2009	-2,60	-7,58	-11,23	-17,58
Corte di Cassazione	% su anno precedente	1,48	-2,11	4,39	-1,72
	% su 2009	1,48	-0,67	3,70	1,92
Totale	% su anno precedente	-0,51	-3,91	-4,88	-2,38
	% su 2009	-0,51	-4,40	-9,07	-11,23

Fonte: Nostre elaborazioni su dati della Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia. Anno 2013.

Oltre a questi dati le statistiche relative alle *alternative dispute resolutions* (ADR) evidenziano un *trend* in crescita.

L'indagine ISDACI (http://www.isdaci.it/index.php?option=com_content&view=article&id=29) rileva che sono state 243.281 (+72% rispetto al 2011) le domande di ADR depositate nei Centri di risoluzione italiani nel 2012, crescita dovuta in gran parte alla mediazione civile e commerciale, che ha registrato un numero di domande pari a 154.879 (+154,7% rispetto all'anno precedente).

Si tratta di un quadro fatto di luci e ombre, in particolare per la mediazione civile e commerciale. Infatti, accanto a questi dati non negativi si registra la percentuale molto alta di procedimenti conclusi senza accordo per la mancata comparizione di una delle parti. In particolare nel secondo semestre del 2012 le compagnie assicurative non sono comparse nel 70% dei casi, chiaro indice di una loro non adesione alla procedura.

Il tema del gratuito patrocinio è stato oggetto di alcune pronunce della giurisprudenza, di merito e di legittimità, che non registrano particolari novità e nonostante la rilevanza del tema si può certamente affermare che la questione è relegata al dibattito tra tecnici.

I cittadini stranieri sono ammessi al gratuito patrocinio nei seguenti casi particolari: lo «straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo» e l'apolide (art. 119 d.p.r. n. 115/2002); lo straniero che ricorre avverso un decreto di espulsione di fronte al giudice di pace (art. 142 d.p.r. n. 115/2002 e art. 13, c. 3, d.lgs. 286/1998); lo straniero in sede di udienza di convalida e proroga del trattenimento presso un CIE (art. 14, c. 4, d.lgs. 286/1998); lo straniero che chiede il riconoscimento dello status di rifugiato di fronte al giudice civile.

La sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 19 luglio 2013, n. 3917 (preceduta da un parere reso dall'ufficio Studi del Consiglio di Stato) estende il beneficio del gratuito patrocinio anche allo straniero che impugna il diniego di permesso di soggiorno o di emersione di lavoro irregolare.

Per quanto riguarda l'accesso degli stranieri irregolari al gratuito patrocinio la giurisprudenza di merito non applica in modo uniforme la normativa che prevede la validità dell'autocertificazione dei redditi (prevista dall'art. 94, c. 2, d.p.r. 115/2002) qualora non sia possibile ottenere dalle rappresentanze diplomatico-consolari la certificazione attestante i redditi prodotti all'estero (art. 79, c. 2, d.p.r. 115/2002).

Infine, un'ultima problematica di accesso al gratuito patrocinio, sempre relativa alla certificazione dei redditi, riguarda i richiedenti protezione internazionale che ricorrono al giudice civile avverso la pronuncia negativa della Commissione territoriale competente per decidere la concessione di protezione internazionale. Il d.lgs. n. 25/2008 stabilisce «in ogni caso» l'applicazione dell'art. 94, c. 2, d.p.r. 115/2002 stante l'evidente impossibilità per un richiedente protezione internazionale di recarsi presso le autorità consolari del Paese di origine da cui sta chiedendo protezione. Nonostante tale dettato normativo, si registra l'applicazione difforme da parte del Consiglio dell'Ordine di Roma (in questo caso, infatti, è il Consiglio dell'Or-

dine competente a deliberare l'ammissione al gratuito patrocinio) che richiede in ogni caso la certificazione consolare.

Da segnalare l'iniziativa del Consiglio dell'Ordine di Milano, che alla fine del 2013 ha ammesso una domanda di gratuito patrocinio di un richiedente protezione internazionale sprovvisto di documenti, ritenendo sufficiente il verbale di identificazione della Questura. Tali difformi applicazioni rendono il diritto di ammissione al gratuito patrocinio garantito a macchia di leopardo.

Per quanto riguarda le novità normative in sede europea, va sottolineata la presentazione il 27 novembre 2013 della proposta di direttiva «*on provisional legal aid for suspects or accused persons deprived of liberty and legal aid in European arrest warrant proceedings*» e la coeva raccomandazione agli Stati membri in merito al «*right of legal aid for suspects o accused persons in criminal proceedings*».

Questo provvedimento, che inizia oggi il cammino legislativo europeo, riveste una rilevante importanza non solo perché potrebbe portare a modifiche dei sistemi di *legal aid* in Europa ma anche in quanto rappresenta un ulteriore tassello di un quadro di misure relative al rafforzamento dei diritti processuali dei cittadini europei che discendono da una *road map* adottata dal Consiglio dell'Unione Europea nel novembre del 2009 (la c.d. tabella di marcia di Stoccolma). L'importanza di tale *road map* è nel dichiarato intento di bilanciare le misure adottate negli ultimi anni volte a rafforzare la lotta alla criminalità e al terrorismo transnazionale con un – ci sembra utile sottolineare – necessario rafforzamento dei diritti dei cittadini, certamente indeboliti dalle misure adottate dopo il settembre 2001.

Tralasciando i provvedimenti non ancora recepiti dall'Italia o ancora oggetto di discussione in sede europea, vale la pena, invece, di soffermarsi sulla direttiva 2010/64/UE relativa al diritto all'interpretazione e alla traduzione dei procedimenti penali. È evidente che per un cittadino che non comprende la lingua del Paese dove è processato (sia perché cittadino europeo di un altro Paese UE, sia perché straniero) la possibilità di comprendere quanto accade nel suo procedimento penale è il primo elemento necessario affinché abbia accesso al diritto e alla giustizia (non a caso è uno degli elementi previsti nell'art. 111 Cost.). In questo caso gli ostacoli di carattere procedurale si intersecano con quelli di natura economica.

Ponendo qui l'attenzione agli aspetti legati ai costi del servizio, l'art. 4 della direttiva stabilisce che i costi vadano posti a carico dello Stato, a prescindere dall'esito del procedimento (quindi anche in caso di condanna) e dalle condizioni economiche dell'interessato (quindi a prescindere dai requisiti per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato). La normativa italiana vigente stabilisce che le spese sostenute per l'interprete, in quanto facenti parte di quelle per «gli ausiliari del magistrato» vanno poste a carico dell'imputato in caso di condanna. Lo schema di decreto legislativo licenziato dal Governo a inizio dicembre 2013 esclude la ripetibilità di questa spesa, rendendo così la normativa italiana conforme alla direttiva. Il provvedimento sarà approvato nel 2014.

Oltre alle direttive europee inserite nella *road map* per i diritti degli imputati va sottolineata l'avvenuta approvazione in sede europea della direttiva 2012/29/UE «che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI». Tale direttiva – che deve essere attuata entro il 17 novembre 2015 – riconosce all'articolo 7 il diritto all'interpretazione e alla traduzione e all'art. 13 il diritto all'accesso al patrocinio a spese dello Stato anche per le vittime di reato e demanda agli Stati di stabilirne termini e condizioni.

La tutela degli interessi diffusi e la riforma dell'organizzazione della giustizia

Nel 2012 e nel 2013 non si sono registrate novità normative dirompenti in materia di tutela degli interessi diffusi. È di rilievo ricordare l'ordinanza del TAR del Lazio del 25 ottobre 2012 che accoglie il ricorso del Codacons avverso il provvedimento del Tribunale di Grosseto che aveva chiesto il pagamento dei diritti di copia per ottenere su supporto informatico gli atti relativi al procedimento in corso a Grosseto sul naufragio della Costa Concordia.

La riorganizzazione della giustizia è stata realizzata attraverso la legge n. 148/2011 che ha conferito al Governo la delega per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio nazionale degli uffici giudiziari di primo grado. Tale delega è stata esercitata dal Governo con i decreti legislativi n. 155 e 156 del settembre 2012. I decreti stabiliscono la soppressione di 31 tribunali ordinari e relativa procura, tutte le sezioni distaccate di tribunali (220) e 667 uffici del giudice di pace.

Tra l'approvazione dei decreti legislativi e la loro entrata in vigore il 13 settembre 2013 molti e accesi sono stati i dibattiti e le proteste di cui si è dato conto nel primo paragrafo. Sul piano giuridico-normativo è utile ricordare che sono stati proposti numerosi ricorsi al TAR al fine di ottenere la sospensione dei provvedimenti, nonché al giudice del lavoro per bloccare i trasferimenti del personale.

Riforme procedurali e le «alternative dispute resolutions»

Il 2012 e il 2013 sono stati due anni di importanti riforme procedurali, aventi l'obiettivo di migliorare l'efficienza del sistema di giustizia civile italiano.

Si tratta di un percorso cominciato (e ben lontano dall'essere giunto al termine) con la legge n. 69/2009 che recava due rilevanti deleghe al Governo per: a) la riduzione e semplificazione dei procedimenti civili; b) la disciplina della mediazione e della conciliazione nelle controversie civili e commerciali.

Nel 2012 la legge di riforma del sistema di impugnazioni civili, (legge 134/2012) ha introdotto un filtro fondato sulla meritevolezza dell'impugnazione, cioè sull'esistenza di una ragionevole probabilità di accoglimento del gravame. Più accidentato il percorso della mediazione obbligatoria, introdotta nel 2010 e dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzione con la sentenza n. 272/2012 per eccesso di delega non prevedendosi nella direttiva europea tale obbligatorietà. Il Governo è intervenuto a porvi rimedio con il d.l. 69/2013 (c.d. decreto del fare, convertito nella legge n. 98/2013) che ha sanato il profilo di incostituzionalità e ha ripristinato l'obbligatorietà nelle materie per cui era stata prevista. Sono state anche introdotte alcune modifiche volte a garantire efficienza al provvedimento di mediazione e ad evitare un aggravio economico per i cittadini. In particolare soltanto il primo incontro preliminare di programmazione è condizione di procedibilità per le materie per cui la mediazione è definita obbligatoria (con l'eccezione di quelle relative al risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti) e deve svolgersi entro 30 giorni dal deposito dell'istanza. In caso di mancato accordo l'incontro è gratuito per le parti. Ciò dovrebbe evitare l'aggravio dell'intero procedimento di mediazione se tra le parti vi è un conflitto insanabile. Allo stesso tempo incentiva gli organismi di mediazione a lavorare per il raggiungimento di un accordo. Infine

la riforma del 2013 ha stabilito che gli avvocati sono mediatori di diritto, una modifica di dettaglio ma, stante la dura opposizione della classe forense, potrebbe avere un rilievo nell'attuazione concreta della mediazione. L'istanza riformatrice relativa al processo civile si è da ultimo concretizzata nel disegno di legge delega sul processo civile approvato dal Consiglio dei ministri il 17 dicembre 2013 che contiene numerose misure volte a ridefinire l'obbligo di motivazione, ad attribuire al giudice poteri di disporre il passaggio al rito sommario di cognizione, a estendere la competenza del giudice monocratico anziché del collegio.

L'altra grande questione su cui è intervenuto il legislatore ha riguardato la materia dei ritardi della giustizia ordinaria e in particolare di quella relativa al pagamento degli indennizzi a seguito di condanna per durata irragionevole del procedimento. Sempre con la legge n. 134/2012 è stata modificata la legge Pinto, al fine di contenere i costi ma anche di garantire un più agevole ed efficace accesso al giudizio di equa riparazione ed ottenere in tempi più rapidi il risarcimento.