

Assicurare la funzionalità della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: le insufficienze strutturali negli Stati membri

**Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa
Strasburgo, 22 gennaio 2013**

Intervento della Guardasigilli Paola Severino

Signor Presidente dell'Assemblea, Signore e Signori,

E' per me un grande onore prendere la parola in questa prestigiosa Aula, davanti a questa Assemblea che rappresenta il cuore del Consiglio d'Europa.

Ho sempre apprezzato il ruolo che il Consiglio d'Europa ha rivestito e tuttora riveste nella promozione dei diritti fondamentali e dello stato di diritto e nell'accrescimento dei diritti sociali e politici negli Stati membri. Questa azione, peraltro, è destinata ad espandersi, a "contagiare" in senso virtuoso altri sistemi sociali e giuridici, come è testimoniato dalla larga adesione a talune importanti convenzioni anche da parte di Stati Terzi. Questo lungo cammino, iniziato il 5 maggio 1949, sulle macerie della Seconda guerra mondiale, è tuttora in corso e costituisce un punto di riferimento significativo per il mondo intero.

La posizione che occupo nel Governo italiano, quella di Ministro della Giustizia, e la mia duplice esperienza professionale, quella di professore di diritto penale e quella di avvocato, mi inducono a concentrare la mia attenzione su temi che fanno parte del mio specifico bagaglio culturale.

Penso in primo luogo all'azione del Comitato per la Prevenzione della Tortura; al riguardo ho accolto con soddisfazione l'apprezzamento e l'elogio fatti dai rappresentanti del Comitato circa la preparazione e la professionalità del personale della polizia penitenziaria italiana. Mi piace, poi, richiamare la ripetuta affermazione dei diritti fondamentali, specie quelli più esposti a violazioni perché riferiti a individui o gruppi più deboli: le donne, i bambini, le comunità etniche di minoranza, i detenuti, la devianza minorile.

Mi riferisco, infine, al consolidamento di principi giuridici attraverso le numerosissime (oltre 200) convenzioni adottate. Desidero ricordare, tra le più recenti, la Convenzione di Istanbul sulla violenza contro le donne e la Conferenza che si è tenuta a Roma nell'anno appena passato sulla Convenzione di Lanzarote, entrambe tempestivamente sottoscritte dall'Italia. Così come mi piace ricordare anche le Conferenze organizzate a Roma nel 2004 per varare la nuova carta dei detenuti, e nel 2012 per il consolidamento di essa.

E poi, ancora, non posso non ricordare: le riflessioni, le proposte, i monitoraggi su rilevanti fenomeni come la corruzione e il riciclaggio, di cui abbiamo avuto la massima considerazione nella nostra opera di Governo, dando ad essi attuazione sia attraverso l'approvazione di leggi che attraverso la preparazione di approfonditi progetti di riforma.

Proprio su un Rapporto, quello intitolato "Assicurare la funzionalità del sistema della Corte di Strasburgo: carenze strutturali degli Stati membri", di cui è Rapporteur Mr. Kivalov, l'Assemblea è ora chiamata a esprimersi. Trovo particolarmente significativo che questo Rapporto abbia ad oggetto il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo, che rappresenta non solo un caposaldo nella difesa dei diritti fondamentali, ma costituisce altresì un punto di riferimento per i giudici

nazionali. Rappresenta –e qui mi riferisco al sistema italiano- un approdo oramai comunemente condiviso da parte dei giudici e degli operatori del diritto del mio Paese, che le norme interne debbano essere lette ed applicate alla luce dei principi sanciti dalla Convenzione, come affermato ripetutamente dalla Corte costituzionale italiana, pur nel rispetto dei principi essenziali dell'ordinamento costituzionale, nella linea che la stessa Corte europea ha indicato riconoscendo il "margine di apprezzamento" degli Stati. Posso dire, con soddisfazione, che i giudici italiani sono ormai profondamente consapevoli che il sistema giuridico nazionale è un sistema "multilivello", cioè costituito dalle norme interne e dalle norme sovranazionali. Di conseguenza, l'interpretazione deve essere il frutto di una circolarità ermeneutica che si arricchisce di apporti "esterni" e tra questi vi è, appunto, la giurisprudenza della Corte europea.

Il profondo rispetto che nutro verso questa Assemblea mi impone di non sottrarmi a un rilievo: quello che vede il mio Paese tra quelli dai quali viene un alto numero di ricorsi alla Corte europea. Non intendo soffermarmi sulla considerazione, pure fondata, che l'Italia è chiamata a rispondere prevalentemente di violazioni processuali, mentre di gran lunga inferiori sono le violazioni sostanziali, ma non posso tacere che questo aspetto mi rasserena almeno in parte sotto il profilo etico-sociale.

Desidero invece, con grande franchezza, fermare la mia riflessione su un aspetto molto importante che è stato oggetto di specifico rilievo. Mi riferisco alla recente decisione della Corte europea dell'8 gennaio scorso nel caso Torreggiani, con la quale il mio Paese è stato ritenuto responsabile della violazione dell'art. 3 della Convenzione (il divieto di trattamenti inumani e degradanti) a causa del sovraffollamento delle carceri.

E', questo, un tema che riveste per me la massima importanza. Sin dal primo giorno in cui ho assunto la gravosa responsabilità di Ministro della giustizia ho fatto delle carceri una priorità del mio mandato e, quindi, del Governo, accogliendo in pieno gli importanti e ripetuti messaggi del nostro Presidente della Repubblica. Ho visitato un grande numero di carceri, raccogliendo le sofferenze delle persone detenute, leggendo nei loro occhi il dramma della privazione della libertà personale e di una vita normale. La nostra, la mia azione, si è sviluppata su vari fronti, tutti rigorosamente STRUTTURALI, così come suggerito dalla sentenza appena citata: quello dell'edilizia carceraria; quello volto ad introdurre meccanismi di deflazione attraverso l'eliminazione del fenomeno delle porte girevoli e l'ampliamento delle possibilità di applicare la detenzione domiciliare; quello finalizzato a favorire modalità di esecuzione della pena diverse dalla detenzione in carcere.

Sulle strutture carcerarie la nostra azione, pur dovendo fare i conti con la ristrettezza delle risorse disponibili, è stata particolarmente incisiva: l'obiettivo è di consegnare entro il 31 dicembre 2014 altri 11.700 posti. Già nel 2012 sono stati consegnati 3.178 nuovi posti, ai quali se ne aggiungeranno 2.382 entro giugno di quest'anno.

Nella situazione di emergenza di cui ho detto, abbiamo varato un decreto legge con l'obiettivo di incidere sia sul fenomeno delle cosiddette "porte girevoli" (gli ingressi in carcere delle persone arrestate solo per due-tre giorni), sia sulla durata della pena che si può scontare in casa (aumentata da 12 a 18 mesi). Gli ingressi per pochi giorni sono così passati dal 27% del totale nel 2009 al 13% nel 2012, e ben 8.363 persone hanno potuto scontare la pena presso il domicilio. Nel complesso, è stata registrata, per la prima volta e al di fuori di provvedimenti di amnistia, una riduzione della popolazione detenuta, scesa da 68.000 a circa 65.000 nel giro di 12 mesi.

E' stata, infine, disposta la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari entro il 31 marzo 2013: le

persone saranno internate in strutture del Servizio sanitario nazionale, ma resteranno vigilate all'esterno delle strutture dalla polizia di Stato.

Per completare il quadro degli interventi contro il sovraffollamento, ma anche in una più ampia ottica di politica criminale, il Governo ha presentato un disegno di legge sulla messa in prova (probation) e su altre misure alternative alla detenzione. Costituisce per me motivo di rammarico che il Senato, per l'anticipato scioglimento del Parlamento, non abbia licenziato in via definitiva il provvedimento, già approvato a larghissima maggioranza dalla Camera. Tuttavia il seme è stato gettato, il messaggio è stato dato e accolto favorevolmente: proprio alcuni giorni fa il Procuratore della Repubblica di Milano ha dato disposizione ai suoi sostituti di limitare la custodia in carcere ai casi di assoluta indispensabilità a fini di indagine, di prevenzione e di punizione. Trovo questo uno straordinario esempio di come la nostra magistratura accolga tempestivamente gli input normativi ed applicativi delle sentenze di questa Corte, ponendoli a fondamento dell'interpretazione della legge.

Confido inoltre, anzi ne sono certa, che il nuovo Governo e il nuovo Parlamento proseguiranno l'opera da noi iniziata, portando a termine quei progetti che abbiamo messo in campo e che rappresentano il completamento di quanto abbiamo già attuato in materia di recupero di efficienza e di razionalizzazione del sistema giustizia.

Tra le misure già approfonditamente studiate dal nostro Governo e che richiedono l'approvazione del Parlamento ricordo: una nuova regolamentazione del processo in absentia, in linea con la giurisprudenza della Corte europea; i progetti di modifiche normative nel campo della prescrizione e della depenalizzazione e per l'introduzione del reato di autoriciclaggio; una riconsiderazione della mediazione civile, che era stata prevista come obbligatoria e che la nostra Corte costituzionale ha giudicato illegittima, ma per motivi solo formali: qui, nel ricercare efficaci strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, bisogna coniugare esigenze di snellezza e rispetto del fondamentale diritto di accesso alla Giustizia.

Con le misure già pienamente realizzate ed approvate dal Parlamento, si è intervenuti in modo organico e in un ampio disegno teso a rendere più efficiente il sistema giustizia. Segnalo in particolare:

1. la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, al fine di ottenere una più razionale ripartizione delle Corti sul territorio nazionale, rispetto alla precedente distribuzione risalente a più di cento anni fa, e un migliore utilizzo del personale, compresi i magistrati; in particolare sono state soppressi 31 tribunali e 220 sedi distaccate di tribunale;
2. l'introduzione di misure per ridurre l'arretrato negli uffici giudiziari, specialmente facendo ricorso a best practices, anche sulla base della customer satisfaction, secondo i suggerimenti del Comitato europeo per l'efficienza della giustizia;
3. un più rigido controllo sull'ammissibilità delle impugnazioni, per mezzo di una valutazione preliminare alla trattazione della causa, così concentrando le risorse sulle impugnazioni meritevoli di essere trattate (attualmente nel 68% dei casi la sentenza civile viene confermata in appello) anche al fine di evitare che si abusi del processo;
4. un intervento di informatizzazione degli uffici giudiziari delle comunicazioni e notificazioni giudiziarie;

5. la previsione del “Tribunale delle imprese”, cioè giudici specializzati nella materia societaria e di appalti, al fine di assicurare uniformità di giurisprudenza e di ridurre i tempi di definizione delle controversie;

6. la modifica della legge Pinto sugli indennizzi per l'eccessiva durata dei processi e, al tempo stesso, la predisposizione di misure amministrative e normative per il sollecito pagamento degli indennizzi, in modo da evitare quell'increscioso fenomeno del ritardo anche nella procedura per il riconoscimento dell'indennizzo. Su queste ultime misure relative alla legge Pinto abbiamo ricevuto il positivo apprezzamento da parte del Comitato dei Ministri. Parimenti, la Corte ha apprezzato il recente distacco di tre magistrati presso la Corte, che certamente contribuirà a rendere più fluidi e costruttivi i rapporti con essa;

7. la ratifica delle Convenzioni del Consiglio d'Europa sulla corruzione (firmata nel 1999), che attendeva di essere approvata da anni.

Su tutte queste recenti riforme sarà assicurato un effettivo sistema di monitoraggio e di rilevazione.

In conclusione: sono fiduciosa che il sistema giustizia in Italia riceverà, tanto dalle iniziative messe in cantiere quanto da quelle già pienamente realizzate, una spinta benefica, tale da consentirci di superare alcuni giudizi non positivi. Confido che i Paesi membri del Consiglio d'Europa apprezzeranno quanto il Governo italiano ha fatto e quanto nel prossimo futuro si riuscirà a portare a termine. Così come sono sicura che ne risulterà accresciuta la fiducia nel nostro Paese e che qualsiasi valutazione sull'Italia, che in futuro dagli organismi del Consiglio dovesse venire, terrà conto dei risultati obiettivi e non solo di percezioni o di idee fondate su passate esperienze che ormai si troveranno alle nostre spalle.

Avrei molti altri argomenti da trattare, ma capisco che gli importanti lavori che vi occupano reclamano il loro tempo.

Desidero ancora una volta ringraziare Ella, Signor Presidente e tutti gli onorevoli componenti dell'Assemblea parlamentare per l'attenzione prestata alle mie parole e concludo con un augurio e un incitamento: bisogna tendere all'impossibile, per realizzare almeno il possibile.

Grazie.

Paola Severino
Ministro della Giustizia