

**Consiglio d'Europa. Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. Attività degli Organi di Giustizia nell'anno 1997. Relazione (nota n. 5459 in data 28.11.97) della Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa.**

(Delibera 15 settembre 1999)

\*Il Consiglio rileva:

Con relazione in data 28 novembre 1997 (e con successive note aventi lo stesso oggetto) l'addetto giuridico del Governo Italiano innanzi alla Commissione e alla Corte Europea dei diritti dell'uomo ha segnalato la estrema gravità della situazione riguardante l'Italia a causa della ingiustificata lunghezza dei procedimenti giudiziari (civili, penali ed amministrativi). In particolare ha evidenziato:

- a)** dati statistici inoppugnabili assicurano all'Italia un primato negativo (fra tutti i Paesi d'Europa) per il numero dei ricorsi e per le ripetute condanne, con i conseguenti notevoli esborsi dell'Erario;
  
- b)** il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con la risoluzione n. 336 dell'11 luglio 1997, ha rilevato che, nonostante le misure adottate dal Governo Italiano, non è diminuito il numero delle violazioni dell'art. 6 della Convenzione (che prevede un "tempo ragionevole" per il processo) evidenziando come *la lentezza eccessiva della giustizia costituisce un danno rilevante, particolarmente per il rispetto dello Stato di diritto*; ha perciò posto sotto monitoring il nostro sistema nel settore della giustizia civile rinviando ogni iniziativa in attesa delle nuove riforme (in particolare, quella delle "sezioni stralcio" e quella del "giudice unico") e dei loro effetti concreti;
  
- c)** il crescente numero dei ricorsi provenienti dall'Italia rischia di paralizzare la "nuova" Corte Europea dei diritti dell'uomo (entrata in funzione il 1 novembre 1998), che verrebbe chiamata ad occuparsi in maniera quasi esclusiva di mere questioni di calcolo della lunghezza del processo;
  
- d)** negli ambienti consiliari è diffusa l'opinione che il sistema giudiziario italiano sarebbe affetto da una crisi strutturale di particolare gravità, resa evidente *da una pratica di violazione sistematica del diritto ad avere un processo in termini ragionevoli*.

- Circa la definizione del "tempo ragionevole" del processo (ai sensi dell'art. 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo) è utile divulgare gli orientamenti della Corte di Strasburgo (riassunti nel parere dell'Ufficio Studi n. 235/98).

Occorre dire che la valutazione della ragionevolezza della durata del processo presuppone l'individuazione del momento iniziale ovvero finale del processo.

Ebbene, con riguardo al processo civile italiano, la Corte ha affermato che il momento iniziale coincide con la notifica dell'atto di citazione al convenuto (sentenza del 19 febbraio 1991, relativa al c.d. affare Santilli).

Se si tratta, invece, di processo penale, occorre - secondo la Corte - stabilire lo scrimen temporale di individuazione di una accusa processualmente irrilevante, intendendosi per quest'ultima "*.... la notificazione ufficiale, proveniente dall'autorità competente, del rimprovero di avere commesso un reato*".

In tale ottica, l'inizio del processo penale è stato individuato, dalla giurisprudenza della Corte, nel momento dell'arresto, ovvero, con specifico riguardo all'istruttoria penale italiana, nel momento della ricezione della comunicazione giudiziaria (oggi informazione di garanzia) o della conoscenza ufficiale del processo da parte del soggetto inquisito.

Il momento finale del processo, civile o penale, è quello della sentenza definitiva (di ultimo grado o, comunque, passata in giudicato).

Conviene precisare che, ai fini del procedimento previsto dall'art. 6 della Convenzione, non è necessario che il processo, innanzi ai giudici dello Stato chiamato in causa, sia terminato, ma è sufficiente che esso si sia protratto per un tempo tale da fare ritenere superato il limite della ragionevolezza.

Sul punto si è osservato come "*... l'importanza del diritto ad ottenere una decisione giurisdizionale entro un termine ragionevole*" debba essere collegata alla "*....responsabilità degli Stati, assunta con la ratifica della Convenzione, di sapere pragmaticamente organizzare i propri sistemi giudiziari - e non solo le regole processuali - con particolare riferimento al termine ragionevole di espletamento del servizio pubblico giustizia*".

Emblematica, nel senso sopra indicato, è la prima celebre sentenza c.d. Capuano (dal cognome della ricorrente) in data 25 giugno 1987, resa in materia civile dalla Corte Europea contro lo Stato italiano, a seguito della accertata, "irragionevole" durata di un procedimento cognitorio, non ancora definito dopo ben dieci anni e quattro mesi dal suo inizio.

Ed, infatti, in quell'occasione la Corte, pur considerando l'influenza che sui tempi di svolgimento del processo aveva avuto la prevalenza del principio dispositivo, non mancò di individuare le fasi di colpevole rallentamento del processo (nel caso di specie ravvisate nei tempi di adempimento di attività peritali).

Tali ritardi vennero imputati dalla Corte allo Stato italiano "*... tanto ove ciò fosse dipeso dal mancato esercizio dei poteri di cui il giudice disponesse, quanto ove ciò fosse dipeso dal fatto che al giudice non fossero conferiti poteri adeguati per ottenere il rispetto dei termini assegnati*".

Quanto ai criteri di valutazione delle "durata ragionevole del processo", non si può ignorare che l'indagine, demandata alla Corte di Strasburgo, deve necessariamente tenere conto delle circostanze proprie e peculiari di ciascun processo.

In tale contesto la giurisprudenza ha ritenuto ragionevoli i tempi del processo, resisi necessari dal compimento di attività funzionali al perseguimento dello scopo proprio del giudizio (ad es. accertamento di diritti ed obblighi civili, ovvero verifica della fondatezza di

un'accusa penale); sono stati, viceversa, definiti non ragionevoli tutti gli altri casi (ad es. i c.d. tempi morti, ossia gli intervalli tra un'attività processuale e l'altra, non giustificati da obiettive esigenze giudiziarie).

Occorre perciò risalire alle cause della durata del processo per stabilire se il tempo decorso sia giustificato o meno e, quindi, se il processo abbia o no avuto una durata ragionevole.

Secondo l'orientamento consolidato della Corte, la ragionevolezza dei tempi del giudizio deve ricavarsi a seconda che le circostanze che influenzino la durata del processo attengano alla complessità dell'affare, alla condotta del ricorrente ovvero al comportamento dell'autorità giudiziaria precedente.

La complessità - che può essere costituita dalla difficoltà delle questioni giuridiche o dagli accertamenti di fatto - può influire sulla durata del processo in modo perfettamente compatibile con l'art. 6 par. 1 della Convenzione.

D'altra parte, la responsabilità dello Stato sussiste, per violazione del citato art. 6, se la lentezza del processo dipenda dal comportamento dell'autorità giudiziaria nazionale: il giudice, infatti, è titolare del potere di indirizzo e di direzione del processo (in senso conforme, v. la citata sentenza del 25 giugno 1987, relativa all'affare Capuano).

All'uopo si è rimarcato come la responsabilità dello Stato emerga anche se la matrice della lungaggine del processo sia ascrivibile a disfunzioni (di carattere generale) della sua organizzazione giudiziaria, laddove queste siano tali da impedire ai giudici, per sovraccarico di lavoro, di assolvere in tempo ragionevole alle funzioni loro devolute.

E' importante evidenziare come, attraverso il sistema del sindacato sull'esecuzione dei singoli casi, l'attività del Comitato dei Ministri - che in precedenza sembrava orientata solo nel senso di una perdurante verifica delle constatate carenze del sistema giudiziario - si stia oggi progressivamente spostando verso un autentico controllo sulla efficienza e funzionalità della amministrazione pubblica.

A confronto di tale orientamento, la Corte ha statuito che "... *la Convenzione vincola gli Stati contraenti ad organizzare i propri tribunali in modo da permettere loro di rispondere alle esigenze dell'art. 6, par. 1, segnatamente quanto alla durata ragionevole*".

E' possibile, ovviamente, che si verifichino situazioni eccezionali suscettibili di incidere negativamente sui ritmi ordinari di funzionamento del sistema giudiziario di uno Stato: ma si è denegata la responsabilità internazionale dello Stato stesso, solo se esso abbia preso misure idonee a fronteggiare la situazione ed a ripristinare la normalità.

Alla stregua di tali argomentazioni, per verificare la durata ragionevole del processo, la Corte di Strasburgo ha di recente adottato il c.d. metodo di valutazione globale, in forza del quale il prolungarsi del giudizio per un tempo cospicui dà luogo, di per sé, alla violazione del termine ragionevole del processo ex art. 6 Conv.

A titolo esemplificativo, applicando tale criterio, la Corte ha ritenuto integrata la violazione dell'art. 6 Conv. nel caso di processi protrattisi per un periodo di almeno cinque anni: in senso conforme, v. sentenza del 24 maggio 1991, relativa all'affare Vocaturo.

Va aggiunto il recente orientamento della Commissione Europea che, nel caso di un ricorso in data 9.3.97 diretto al Pretore di Rossano in qualità di giudice del lavoro, che ha fissato l'udienza di discussione al 1E aprile 2003, ha ipotizzato *la violazione del diritto di accesso alla giustizia*. E pertanto, secondo gli orientamenti degli organi istituzionali di Strasburgo saranno dichiarati ricevibili (e preludevano a sicura condanna) i ricorsi in materia civile concernenti:

- a)** procedimenti pendenti da più di tre anni senza che alcuna utile attività istruttoria sia stata compiuta ( e ciò in ritenuta violazione del *délai raisonnable*);
- b)** procedimenti che, pur pendenti da meno di tre anni (senza alcuna attività istruttoria espletata), siano stati rinviati a data che comporti il superamento di detto termine (e ciò per ritenuto *diniogo di giustizia*). Peraltro non mancano casi (relativi a procedimenti speciali, quali quello sullo stato delle persone) in cui sono dichiarati ricevibili anche ricorsi concernenti procedimenti di durata inferiore a tre anni.

- Al di là dei provvedimenti di competenza del Ministero di Grazia e Giustizia, è necessario sensibilizzare i Dirigenti degli uffici giudiziari ed i singoli magistrati sull'esigenza di collaborare per dare attuazione agli obblighi internazionali sottoscritti dall'Italia alla luce delle decisioni adottate dagli Organi del Consiglio d'Europa.

Tenuto conto delle decisioni degli Organi di tutela dei diritti dell'uomo, i Dirigenti degli uffici giudiziari, nell'esercizio dei loro poteri, sono chiamati a vigilare sull'andamento dei procedimenti civili e penali pendenti (con particolare riguardo ai tempi dei rinvii e delle prime udienze e/o dell'udienza di discussione) al fine di assicurarne una "durata ragionevole" ai sensi dell'art. 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo e di evitare all'Erario ingiustificati esborsi di denaro.

In particolare a quel fine, appare necessario che i Dirigenti degli uffici:

- a)** acquisiscano, anche con la collaborazione dei Consigli degli Ordini degli Avvocati, ogni utile dato sui ricorsi innanzi alla Commissione e/o alla Corte Europea dei diritti dell'uomo (relativi ai procedimenti pendenti nei rispettivi circondari e distretti);
- b)** adottino le opportune iniziative di intesa con i Consigli forensi dirette ad eliminare comunque ogni ritardo ingiustificato nel rispetto delle esigenze e dell'autonomia degli uffici giudiziari competenti e dei diritti della difesa;
- c)** diano diffusione alla presente risoluzione comunicandola a tutti i magistrati e ai Consigli degli Ordini degli Avvocati.

Il Consiglio Superiore della Magistratura consapevole peraltro che i rimedi indicati nella presente deliberazione sono strumenti immediati tesi soltanto ad ovviare alle distorsioni più vistose del sistema, si impegna - in occasione della Relazione annuale e nelle altre occasioni opportune - a dare indicazioni specifiche per rendere possibile una consistente inversione della linea di tendenza riscontrata, anche mediante l'approfondimento dei risultati di recenti innovazioni che sembrano aver prodotto e poter produrre favorevoli effetti almeno nell'ambito della giustizia civile.

Per i precedenti rilievi il Consiglio delibera in conformità+.

Si dispone che venga allegata alla presente relazione la nota in data 18 dicembre 1997 della Rappresentanza d'Italia presso l'Unione Europea avente ad oggetto "Consiglio d'Europa - Convenzione europea

dei diritti dell'uomo - Attività degli Organi di giustizia nell'anno 1997 - Relazione".

IL PRESIDENTE  
Prof. Giovanni VERDE