

**ITALIA ANCORA “VIGILATA SPECIALE” DAL COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D’EUROPA. Terzo rapporto annuale sulla durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia per l’anno 2003 (giustizia amministrativa, civile e penale) (CM/Inf/DH(2004)23 revisionato 24 settembre 2004)** (traduzione non ufficiale a cura dell’avv. Maurizio de Stefano)

***Delegati dei Ministri***  
**Documento d'informazione**

**CM/Inf/DH(2004)23 revisionato 24 settembre 2004**

-----  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=758497&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

**Terzo rapporto annuale sulla durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia per l’anno 2003 (giustizia amministrativa, civile e penale) Documento preparato dal Segretariato**

-----  
**(traduzione non ufficiale a cura dell’avv. Maurizio de Stefano)**

Questo documento è stato preparato dal Segretariato a seguito della domanda dei Delegati in occasione della 885ma riunione “DH” (giugno 2004) al fine di facilitare l’esame dei Delegati del terzo rapporto annuale relativo all’incremento della durata delle procedure davanti alle giurisdizioni amministrative, alle giurisdizioni civili (ivi compresi alcuni aspetti particolari delle procedure civili) ed alle giurisdizioni penali nel corso dell’anno 2003. Esso contiene un sommario delle misure principali adottate, delle misure supplementari previste e dei risultati raggiunti così come una valutazione della situazione da parte del Segretariato.

Il presente Documento è fondato sulle informazioni fornite dalle autorità italiane nell’ambito dell’esame del terzo rapporto annuale (Documento CM/Inf(2004)20 revisionato) in occasione delle 885ma e 891ma riunioni dei Delegati (rispettivamente nel giugno e luglio 2004) ed, in particolare, sulle informazioni trasmesse per iscritto in questo contesto e, segnatamente :

- Documenti del 23/10/03 - 24 p. in Italiano;
- Lettera del 16/03/04 - 36 p. in Italiano;
- Lettera del 23/04/04 - 8 p. in francese
- Lettera del 30/04/04 - 25 p. in Italiano (di cui 8 sono state ricevute in francese il 12/05/04 e sono riportate nel CM/Inf(2004)20 revisionato);
- Lettera del 6/05/04 (ricevuta il 12/05/04), qui è riportata nel Documento CM/Inf(2004)20 revisionato;
- Lettera del 19/05/04 - 16 p. in Italiano (di cui 12 sono state ricevute in

francese il 21/06/04 e sono riportate nel CM/Inf(2004)20 revisionato).

Conviene notare che le informazioni fornite dalle autorità italiane nel 3° rapporto rispondono soltanto parzialmente alle molteplici questioni in precedenza sollevate davanti al Comitato dei Ministri (vedere a questo proposito segnatamente il Documento CM/Del/OJ/OT(2004)879 Addendum 4). In particolare, numerose informazioni rimangono senza risposta sullo stato d'avanzamento e la pertinenza di misure annunciate nel passato. Inoltre, i dati statistici forniti sono incompleti.

Per maggiori informazioni sulla durata delle procedure in Italia vedere anche:

- Risoluzioni Interinali DH(97)336, DH(99)436, DH(99)437 e ResDH(2000)135
- I comunicati stampa delli 3/10/01, 21/02/02 e 10/07/02 (1° rapporto annuale) e delle 5/12/02 e 13/02/03 (2° rapporto annuale);
- I Documenti del Segretariato: CM/Inf(98)29; CM/Inf(2000)40; CM/Inf(2002)47 addendum e addendum 2; CM/Del/OJ/OT(2004)879 Addendum 4;
- I Documenti della Delegazione Italiana: CM/Inf(98)40; CM/Inf(99)37; CM/Inf(2000)40 addendum revisionato; CM/Inf(2001)37 (1° rapporto annuale); CM/Inf(2002)47 (2° rapporto annuale) CM/Inf(2004)20 revisionato (3° rapporto annuale).

## **INDICE**

### **PARTE I - CONTESTO DELL'ESAME E CONCLUSIONI GLOBALI**

**A. VALUTAZIONE GLOBALE DEL SEGRETARIATO :  
NECESSITA' DI SFORZI SUPPLEMENTARI ALLA LUCE DELLA  
RIPRESA DELL'AUMENTO DELLA DURATA DELLE  
PROCEDURE GIUDIZIARIE      p. 4**

**B. QUANTO RICONTRATO PARTE DEL COMITATO DEI  
MINISTRI SUL PROBLEMA DELLA DURATA ECCESSIVA  
DELLE PROCEDURE IN ITALIA DAL 1997 AL 2004    p. 5**

### **PARTE II - ANALISI TEMATICA**

#### **A. GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE**

- a)      Misure adottate      p. 7
- b)      Misure previste      p. 7
- c)      Risultati statistici    p. 7
- d)      Valutazione del Segretariato p. 8



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Committee of Ministers  
Comité des Ministres

## **B. GIURISDIZIONI CIVILI**

### **1. ASPETTI GENERALI DELLE PROCEDURE CIVILI:**

- a) Misure adottate p. 8
- b) Misure previste p. 10
- c) Risultati statistici p. 10
- d) Valutazione del Segretariato p. 11

### **2. ASPETTI PARTICOLARI DELLE PROCEDURE CIVILI:**

#### ***2.1 Procedure civili che richiedono una diligenza speciale:***

- a) Misure adottate p. 12
- b) Misure previste p. 12
- c) Risultati statistici p. 12
- d) Valutazione del Segretariato p. 12

#### ***2.2 Procedure civili davanti alle giurisdizioni del lavoro***

- a) Misure adottate p. 13
- b) Misure previste p. 13
- c) Risultati statistici p. 13
- d) Valutazione del Segretariato p. 14

#### ***2.3 Procedure civili davanti al giudice dell'esecuzione:***

- a) Misure adottate p. 14
- b) Misure previste p. 14
- c) Risultati statistici p. 14
- d) Valutazione del Segretariato p. 14

## **C. GIURISDIZIONI PENALI**

- a) Misure adottate p. 15
- b) Misure previste p. 16
- c) Risultati statistici p. 16
- d) Valutazione del Segretariato p. 17

## **D. RICORSI EFFICACI**

- a) Misure adottate e prime valutazioni p. 18
- b) Misure previste p. 18
- c) Risultati statistici p. 19
- d) Valutazione del Segretariato p. 19

## **PARTE I - CONTESTO DELL'ESAME E CONCLUSIONI GLOBALI**

### **A. VALUTAZIONE GLOBALE DEL SEGRETARIATO : NECESSITA' DI SFORZI SUPPLEMENTARI ALLA LUCE DELLA RIPRESA DELL'AUMENTO DELLA DURATA DELLE PROCEDURE GIUDIZIARIE**

1. Le informazioni fornite dalle autorità italiane nell'ambito del 3° rapporto annuale sulla durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia non permettono di concludere che l'Italia abbia continuato a rispettare nel 2003 il suo impegno dell'ottobre 2000 *“di mantenere l'alta priorità accordata alle riforme del sistema giudiziario italiano e di continuare a fare dei progressi rapidi e visibili nell'attuazione delle riforme”* (Risoluzione Interinale ResDH(2000)135)
2. In particolare, un numero importante di misure annunciate a decorrere dal 2000 resta in attesa d'adozione e d'attuazione e pochi progressi sembrano esserci stati nel corso dell'anno 2003 a tale riguardo.
3. Per di più, l'efficacia delle misure già adottate, esaminate a partire dai dati statistici concernenti la durata media delle procedure e la riduzione dell'arretrato di procedure pendenti, sembra ad oggi insufficiente : in effetti, i dati contenuti nel 3° rapporto annuale confermano un'inversione della tendenza positiva prima costatata.
4. Risulta così che la riduzione della durata media delle procedure, osservata tra 1995 e 2000, ha rallentato verso 2001 ed è ora cambiata in aumento, a dispetto delle misure molteplici e complesse poste in attuazione dalle autorità italiane nel corso degli ultimi anni.
5. Infatti, tanto la durata media delle procedure giudiziarie quanto l'arretrato delle cause pendenti è in via d'aumento, indipendentemente dal livello della giurisdizione, tranne poche eccezioni come, ad esempio, la diminuzione del numero di procedure pendenti in primo grado davanti ai giudici civili dell'esecuzione così come davanti ai tribunali amministrativi regionali (vedere per i dettagli i capitoli “Risultati statistici” di questo Documento).
6. Questa situazione esige che nuovi sforzi significativi siano rapidamente dispiegati.
7. Considerando le tre linee d'azione annunciate dalle autorità italiane nell'ottobre 2000 (vedere Risoluzione Interinale ResDH(2000)135 precisata), il Segretariato desidera sottoporre le



COUNCIL OF EUROPE      CONSEIL DE L'EUROPE

Committee of Ministers  
Comité des Ministres

seguenti osservazioni generali.

a) *La necessità di rafforzare le riforme miranti alla modernizzazione strutturale del sistema giudiziario*

8. Le principali riforme attuate finora hanno mirato a razionalizzare il sistema giudiziario ed a ridurre il carico di lavoro delle giurisdizioni di primo grado attraverso l'istituzione di giudici di pace e di tribunali composti di un giudice unico. Un certo numero d'altre riforme previste da molto tempo rimane ancora da mettere in attuazione così come delle modifiche concernenti delle misure già adottate (vedere per dettagli i capitoli "misure adottate" e "misure previste" di questo Documento).

9. Il problema principale, che colpisce l'efficacia delle misure adottate sembra essere l'assenza di un seguito adeguato segnatamente per quanto riguarda le risorse e l'organizzazione interna dei tribunali. Così, per esempio, trattando delle misure riguardanti il personale, il reclutamento previsto di 1000 nuovi giudici, annunciato al Comitato dei Ministri fin dal 2000, non ha fino ad oggi avuto luogo. Parimenti, l'attuazione del programma d'informatizzazione dei tribunali ha incontrato nel corso degli ultimi anni molti ostacoli e non è ancora pienamente operativa. Infine, nessun seguito sembra essere stato dato dal Consiglio superiore della Magistratura (CSM) ad una domanda mirante ad estendere a tutti i tribunali i metodi di lavoro sperimentati con successo dal Tribunale di Torino (il « programma Strasburgo » sull'organizzazione interna dei tribunali).

b) *L'incertezza sulla capacità delle "Sezioni stralcio" d'esaurire l'arretrato delle cause più vecchie*

10 Per quanto concerne le "Sezioni stralcio", messe in campo al fine d'esaurire l'arretrato delle cause civili pendenti più vecchie, e dunque prioritarie, il Comitato potrebbe notare che i reclutamenti previsti non sembrano essere stati completati e che il mandato iniziale, che terminava nel Novembre 2003, non è potuto essere rispettato di modo che è stato necessario di prorogarlo per un altro anno, fino al novembre 2004. La Delegazione Italiana ha indicato di non essere in grado d'assicurare che questo nuovo termine sarà rispettato ed i dati disponibili non permettono di valutare la probabilità di raggiungere questo obiettivo (vedere anche per i dettagli il capitolo "Sezioni stralcio" di questo Documento).

c) *La necessità di rafforzare l'efficacia dei rimedi interni in caso di durata*

**eccessiva delle procedure**

**11. Trattando del ricorso interno introdotto nel 2001 dalla “Legge Pinto”, resta un certo numero di mancati funzionamenti da risolvere, segnatamente legati all’efficacia di questo ricorso ed alla sua applicazione in conformità con la Convenzione : in particolare, questa legge non sempre permette di accelerare le procedure pendenti (vedere anche per i dettagli il capitolo « D » di questo Documento).**

\* \* \*

**12 Alla luce della ripresa dell’aumento della durata delle procedure giudiziarie in Italia nonostante i ripetuti richiami all’Italia affinché essa risolva questo problema strutturale importante, che costituisce anche, come lo ha dichiarato il Comitato nella sua Risoluzione (1997)336, “un pericolo importante, in particolare per lo stato di diritto”, il Comitato dei Ministri potrebbe considerare di adottare delle misure specifiche miranti ad aiutare l’Italia ad assicurare il rispetto dei suoi obblighi in virtù della Convenzione. La natura e l’ampiezza di tali misure dovrebbero costituire oggetto di un dibattito più approfondito.**

**13 Nelle ambito di un tal esercizio le differenti considerazioni evocate in occasione dell’esame delle misure da adottare al fine d’assicurare l’efficacia dell’attuazione della Convenzione europea dei Diritti Umani ai livelli nazionale ed europeo appaiono avere una pertinenza speciale (vedere la dichiarazione del Comitato dei Ministri del 12 maggio 2004 ed i differenti testi ivi citati).**

**14. In occasione della 891ma riunione (6 luglio 2004), il Presidente ha constatato che i Delegati avevano convenuto di riprendere l’esame di questa questione in occasione della loro 897ma riunione (settembre 2004) in vista di stendere il bilancio annuale finale della situazione siccome palesata nel rapporto annuale per 2003, e di prendere atto delle grandi linee di seguito che potrebbero essere proposte dalle autorità italiane.**

**15 In occasione della preparazione di questo Documento, il Segretariato non aveva ricevuto informazioni, da parte delle autorità italiane, a proposito di un piano d’azione in vista d’assicurare il rispetto degli obiettivi d’esecuzione attesi.**

## **B. QUANTO RICONTRATO DA PARTE DEL COMITATO DEI MINISTRI SUL PROBLEMA DELLA DURATA ECCESSIVA DELLE PROCEDURE IN ITALIA DAL 1997 AL 2004**

16. L'attuazione di misure efficaci per risolvere il problema strutturale della durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia è attesa dalla fine degli anni '80 ed in particolare dalla constatazione del Comitato dei Ministri, nel 1997 (cfr. **Risoluzione Interinale DH(97)336**), dell'inefficacia delle misure in precedenza adottate e l'annuncio di nuove misure nel 1999 (cfr. **Risoluzioni Interinali ResDH(99)436 e ResDH(99)437**).

17. Con l'adozione della **Risoluzione Interinale ResDH(2000)135** nell'ottobre 2000, il Comitato dei Ministri ha deciso segnatamente di continuare l'esame attento del problema strutturale della durata eccessiva delle procedure in Italia *«fino a quando la riforma del sistema giudiziario italiano diventa del tutto efficace e fino a quando l'inversione della tendenza a livello nazionale sia completamente confermata»*. In questa stessa occasione, i Delegati hanno deciso di vigilare sui progressi raggiunti *“almeno su di una base annuale, alla luce di un rapporto completo presentato ogni anno da parte delle autorità italiane»*.

18. Il **primo rapporto annuale (CM/Inf(2001)37)** ha coperto il periodo che terminava il 31 dicembre 2000 per quanto concerne le giurisdizioni amministrative, il periodo fino alla metà 2001 per le giurisdizioni civili ed il periodo fino alla fine dell'anno 2001 per le giurisdizioni penali. Il Comitato dei Ministri lo ha esaminato tra l'ottobre 2001 ed il luglio 2002 e la sua valutazione figura nei comunicati stampa delli 3/10/01 e 20/02/02 (giurisdizioni civili, del lavoro e amministrative) e del 10/07/02 (giurisdizioni penali).

19. Per quanto concerne le giurisdizioni civile, del lavoro e amministrativa, il Comitato ha considerato che le informazioni fornite sui progressi raggiunti fossero incoraggianti.

20. Per quanto concerne le giurisdizioni penali, il Comitato si è dispiaciuto del fatto che le statistiche disponibili per il periodo 2000-2001 non permettevano di concludere per un miglioramento significativo. Esso ha peraltro preso nota del fatto che questi dati non riflettevano i risultati delle più recenti riforme ed ha chiesto delle precisazioni su certi punti.

21. Il **secondo rapporto annuale (CM/Inf(2002)47, CM/Inf(2002)47 addendum e addendum 2)** ha coperto il periodo fino alla fine del 2001 per le giurisdizioni civili e penali e l'anno 2002 per le giurisdizioni amministrative (nessun'informazione essendo stata fornita per il 2001). E' stato esaminato da dicembre 2002 a dicembre 2003 e la sua valutazione

figura nei comunicati stampa delli 5/12/02 e 13/02/03 (giurisdizioni civili e penali).

22. Per quanto concerne le giurisdizioni civile, del lavoro e penale, il Comitato ha concluso che l'evoluzione relativamente incoraggiante notata in occasione dell'esame del primo rapporto sembrava essersi rallentata in maniera generale, o addirittura invertita in certi settori. Il Comitato ha dunque notato che dei progressi importanti restavano a realizzare affinché la giustizia italiana possa rispettare pienamente le esigenze dell'articolo 6 della Convenzione per quanto concerne la durata delle procedure. A questo proposito, esso ha notato che un numero considerevole di misure addizionali era in corso ed ha incoraggiato vivamente le autorità italiane ad assicurarsi che queste misure rispondano all'obiettivo dell'accelerazione delle procedure giudiziarie e possano realizzarlo entro i migliori termini. Inoltre, il Comitato ha notato con preoccupazione che, secondo una decisione della Corte di Cassazione, il diritto ad un processo entro un termine ragionevole, previsto dall'articolo 111 della Costituzione, non vincolava direttamente il giudice italiano. Alla vista di questa situazione, il Comitato dei Ministri ha invitato le autorità italiane ad intensificare i loro sforzi a livello nazionale così come i loro contatti con i differenti organi del Consiglio d'Europa competenti in materia.

23. Per quanto concerne le giurisdizioni amministrative, le informazioni fornite non hanno permesso di fare un bilancio globale dei progressi raggiunti. Nessuna valutazione dunque è stata pubblicata dal Comitato dei Ministri a questo proposito.

24. Il **terzo rapporto annuale (CM/Inf(2004)20** pubblico) copre il periodo fino alla fine del 2003 per quanto concerne tutte le giurisdizioni. Il suo esame, inizialmente previsto al più tardi nell'aprile 2004, è stato rinviato per il fatto che le autorità italiane non avevano fornito in tempo utile le informazioni pertinenti richieste : i Delegati hanno preso in considerazione la situazione delle giurisdizioni amministrative e quella delle altre giurisdizioni rispettivamente nel giugno (885ma riunione) e nel luglio 2004 (891ma riunione). In occasione di quest'ultima riunione (luglio 2004), i Delegati hanno deciso di riprendere l'esame del rapporto in occasione della loro 897ma riunione (settembre 2004) in vista di stendere il bilancio annuale della situazione così come palesata nel rapporto annuale per 2003.

25. La valutazione del Comitato dei Ministri per quest'ultimo rapporto potrebbe, come per il passato, prendere la forma di un comunicato stampa.

## **PARTE II - ANALISI TEMATICA**

### **A. GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE**

#### ***a) Misure adottate***

26. Una **riforma delle procedure amministrative** è stata adottata nel 2000 (legge 205/2000). Questa legge prevede segnatamente una semplificazione delle procedure, delle procedure abbreviate in certi casi, la possibilità per il giudice amministrativo di decidere sul risarcimento del danno, il rafforzamento degli organici (giudici e personale amministrativo).

27. **Altre misure legislative**, miranti a razionalizzare certi aspetti delle procedure amministrative in settori specifici sono state parimenti adottate:

- Nel 1997, sono state adottate delle disposizioni miranti ad accelerare le procedure amministrative concernenti rispettivamente i lavori pubblici (legge 135/1997, art. 19) e le misure adottate dall'Autorità di garanzia delle telecomunicazioni (legge 249/1997, artt. 26-27).
- Nel 1998, la ripartizione delle competenze tra le giurisdizioni civili e amministrative è stata modificata (decreto legislativo 80/98), trasferendo segnatamente alle giurisdizioni civili la competenza sul contenzioso riguardante il pubblico-impiego (ad eccezione delle procedure introdotte prima del 01/07/1998) ed estendendo la competenza delle giurisdizioni amministrative alle procedure riguardanti i pubblici servizi e l'urbanistica, ivi compresa la competenza per liquidare i risarcimenti danni senza deferire queste questioni alle giurisdizioni civili.

#### ***b) Misure previste***

28. Le autorità italiane hanno indicato che un certo numero di misure era previsto o in corso d'adozione, in particolare

- L'abolizione dei tribunali regionali e del Tribunale superiore delle acque pubbliche (progetto di legge 1727/S in corso di discussione nel 2003).
- - L'elaborazione di un piano di lavoro straordinario per il segretariato delle giurisdizioni amministrative al fine d'identificare i ricorsi che possano fare l'oggetto di una decisione immediata e quelli che richiedono la fissazione entro i migliori termini di un'udienza di discussione.
  - - L'elaborazione, nel 2000, di un programma d'eliminazione dell'arretrato che prevedeva il distacco presso le giurisdizioni amministrative degli obiettori di coscienza in qualità di assistenti amministrativi temporanei.
- - Il reclutamento, annunciato nel marzo 2003, di 60 giudici per i T.A.R., di 13 giudici per il Consiglio di Stato e di 40 unità di personale amministrativo.

· - L'attuazione operativa del programma triennale d'informatizzazione delle giurisdizioni amministrative (2000-2002), inizialmente prevista per fine 2002.

### ***c) Risultati statistici***

29. Il 3° rapporto annuale non contiene indicazioni affidabili sulla **durata media** delle procedure amministrative. Le autorità italiane hanno motivato l'assenza di dati con il fatto che la durata poteva essere attribuita a fattori come l'applicazione di termini differenti secondo il tipo di procedura e la gestione dei fascicoli secondo la loro urgenza ed in funzione delle istanze dei ricorrenti piuttosto che secondo il loro ordine cronologico di presentazione.

30. Per quanto concerne l'efficacia delle giurisdizioni e la **riduzione dell'arretrato**, la situazione si è leggermente migliorata nel 2003 davanti alle giurisdizioni di primo grado (T.A.R.) : in particolare, a decorrere dal 2001, il numero delle cause definite supera in maniera crescente il numero di nuovi ricorsi ; così, i ricorsi pendenti in primo grado davanti ai T.A.R. sono diminuiti di circa 4% nel corso dell'anno 2003, passando da 850.000 a 818.000.

31. La situazione del Consiglio di Stato è restata per contro quasi stabile per quanto concerne l'attività giurisdizionale con una piccolissima diminuzione, di 1,4%, degli appelli pendenti tra il 1/01/0 ed il 31/12/03 (da 26.793 a 26.406). Non è chiaro se questi dati concernono tutti i ricorsi trattati dal Consiglio di Stato, ivi compresi quelli rientranti nella competenza esclusiva di quest'organo, o piuttosto solamente quelli trattati in quanto grado d'appello contro le decisioni dei T.A.R.. La situazione si è degradata per quanto concerne l'attività consultiva, che è tuttavia distinta dall'attività giurisdizionale, con un aumento di circa 46% (da 3.394 a 4.965) dei casi pendenti per il parere nel corso del 2003.

### ***d) Valutazione del Segretariato***

32. Il 3° rapporto annuale non contiene dati che permettono di valutare se la **durata media delle procedure è diminuita o no**. Siffatte statistiche sembrano dunque necessarie perché il Comitato dei Ministri possa valutare correttamente la situazione.

33. In questa situazione, il Segretariato ha tuttavia notato che le misure adottate tra il 1997 ed il 2000 hanno contribuito in maniera importante alla riduzione dell'arretrato delle procedure amministrative pendenti, almeno davanti ai tribunali regionali amministrativi (1° grado). Malgrado questo miglioramento, l'arretrato resta preoccupante

**e non sembra suscettibile d'essere risolto entro brevi termini. Comunque stiano le cose, la situazione del Consiglio di Stato non ha conosciuto dei miglioramenti evidenti.**

**34. L'attuazione rapida delle misure complementari previste sembra così necessaria per mantenere dei risultati positivi a livello della durata.**

## **B. GIURISDIZIONI CIVILI**

### **1. ASPETTI GENERALI DELLE PROCEDURE CIVILI**

#### ***a) Misure adottate***

35. Nel febbraio 1999, l'esigenza del "termine ragionevole" nella conduzione delle procedure (così come il principio dell' « equo processo ») è stata esplicitamente inclusa nella Costituzione Italiana ma è stata considerata nel 2002 dalla Corte di Cassazione come sprovvista di carattere direttamente vincolante per i giudici italiani nella misura in cui la Convenzione e la sua giurisprudenza non hanno effetto diretto in Italia. In seguito, nel gennaio 2004, la Corte di Cassazione è parzialmente ritornata su questa posizione, ammettendo che l'interpretazione dell'articolo 6 della Convenzione da parte dei giudici italiani dovesse conformarsi a quella della Corte di Strasburgo per quanto concerne la liquidazione di un'equa soddisfazione in virtù della legge « Pinto » (vedere per dettagli il capitolo « D » di questo Documento).

36. Per di più, a decorrere dal 1989 e fino alla fine del periodo coperto dall'ultimo rapporto annuale (vale a dire a fine 2003) un gran numero di riforme è stato attuato dalle autorità italiane (vedere qui sotto per maggiori dettagli) segnatamente in vista di :

- Ridefinire l'organizzazione strutturale delle giurisdizioni ed alleggerire il carico di lavoro delle giurisdizioni di primo grado ;
- Riformare le norme di procedura in vista di una loro semplificazione;
- Accrescere le risorse giudiziarie, razionalizzare il loro impiego e modernizzare i tribunali segnatamente sotto il profilo di uno sviluppo degli strumenti informatici e dei software specifici ;
- Mettere in attuazione delle misure ad hoc miranti ad eliminare l'arretrato delle vecchie cause pendenti entro un termine determinato ;
- Introdurre una via di ricorso per indennizzo a livello interno nel caso di durata eccessiva delle procedure (vedere capitolo « D » qui sotto).

*Riduzione della durata delle procedure davanti alle giurisdizioni civili (e*

penali) di primo grado

*Razionalizzazione delle giurisdizioni di primo grado - la riforma del giudice unico*

37. Nel 1989, sono state riorganizzate le giurisdizioni di primo grado con l'abolizione di un certo numero di loro e la ridefinizione delle competenze territoriali, accompagnate da un nuovo spiegamento delle risorse.

38. Nel giugno 1999, è stata ulteriormente razionalizzata l'organizzazione delle giurisdizioni segnatamente attraverso la concentrazione in una sola giurisdizione di primo grado - tenuta normalmente da un giudice unico - delle competenze in precedenza esercitate rispettivamente dai tribunali in composizione collegiale e dalle « preture ».

39. Nel gennaio 2000, sono entrate in vigore nuove norme di procedura, destinate specialmente ad accelerare le procedure civili (e penali) davanti ai tribunali di primo grado a giudice unico.

*Ridurre il carico di lavoro delle giurisdizioni di primo grado - la riforma del giudice di pace*

40. Nel maggio 1995, sono stati introdotti i giudici di pace (a questo fine, era inizialmente previsto il reclutamento di 4.700 magistrati onorari) con competenza sulle controversie di minore importanza (ad esempio conflitti di vicinato)

[Nel gennaio 2002, la competenza dei giudici di pace è stata estesa ai reati penali minori].

Ridurre altri problemi specifici legati alla durata delle procedure

41. Nel gennaio 2000, sono stati creati 5 “tribunali metropolitani” per decongestionare i tribunali delle cinque più grandi città (Milano, Roma, Napoli, Palermo e Torino).

42. Nel 2001, è stata presentata una riforma della procedura per accelerare le procedure civili davanti la Corte di cassazione.

43. Nel 2002, sono entrate in vigore nuove norme di procedura destinate ad accelerare le procedure concernenti le controversie commerciali.

44. Nel 2003, sono entrate in vigore nuove norme di procedura concernenti la legge sulle banche e le società.

45. Nel 2003, sono state create delle sezioni specializzate nei principali distretti giudiziari con competenza in materia di diritto d'autore.

*Accrescere le risorse giudiziarie, l'informatizzazione dei tribunali e la razionalizzazione della loro organizzazione interna, accrescere la sensibilizzazione dei protagonisti giudiziari*

46. Nel settembre 1999 e nel luglio 2000, il Consiglio superiore della magistratura (CSM) ha inviato una circolare a tutti i giudici, richiamando la loro attenzione sulla giurisprudenza di Strasburgo concernente la durata eccessiva delle procedure e la necessità di adottare tutte le misure appropriate per evitare nuove violazioni di questo tipo.

47. Nel febbraio 2001, è stato adottato un decreto presidenziale sull'informatizzazione dei tribunali e sulle norme di procedura da osservare per la gestione elettronica dei fascicoli. Nell'ottobre 2002, 49 % dei tribunali erano dotati del software relativo alle procedure civili. Nel febbraio 2004, sono iniziate le sperimentazioni della prima fase d'attuazione del « processo civile telematico », essendo prevista per dicembre 2004 l'attuazione della seconda fase (vedere per dettagli il Documento CM/Inf(2004)20 revisionato).

48. Nel dicembre 2001 il tribunale di Torino ha lanciato con successo un programma sperimentale (programma « Strasburgo ») destinato ad introdurre nuovi metodi di lavoro nell'organizzazione interna del tribunale al fine d'identificare e di dare priorità alle vecchie cause pendenti ed al fine d'evitare ritardi ingiustificati. Il CSM è stato invitato ad estendere il programma ad altri tribunali.

49. Nel gennaio 2002, è entrata in vigore una legge (48/2001), che prevedeva il reclutamento di 1.000 nuovi giudici così come la riorganizzazione dei tribunali in maniera da assicurare rapidamente la sostituzione dei giudici temporaneamente assenti.

50. Nel maggio 2002, è stato adottato un decreto presidenziale per semplificare la registrazione e il trattamento amministrativo dei fascicoli giudiziari, segnatamente per quanto concerne le norme in materia di risarcimento danni.

51. Nel novembre 2002, è entrata in vigore una nuova legge segnatamente in vista di semplificare e di sbrigare le modalità di nomina dei giudici di pace e dei giudici che presiedono le sezioni ordinarie.

*Eliminare l'arretrato delle vecchie cause civili pendenti in primo grado: l'istituzione delle "Sezioni stralcio":*

52. Nel novembre 1998 sono state istituite delle sezioni provvisorie speciali (Sezioni stralcio). Esse sono composte da un giudice ordinario e da due giudici onorari. La legge prevedeva il reclutamento di 1.000 giudici onorari, ma solamente un terzo di questi era effettivamente in servizio 2 anni dopo l'entrata in vigore della legge. Per rimediare alle carenze degli organici, i criteri d'accesso alla funzione di giudice onorario sono stati ampliati nel 1999. Il 3° rapporto annuale non indica se i reclutamenti sono stati finalmente completati.

53. L'obiettivo di queste sezioni era d'esaurire entro un termine di cinque anni, segnatamente prima del novembre 2003, 640.056 cause civili che erano pendenti davanti alle giurisdizioni civili al 30/04/95. Questo termine poteva essere prorogato di un anno, fino al novembre 2004, se necessario, com'è avvenuto.

54. Nelle ambito dell'esame del 2° rapporto annuale, il Comitato ha sottolineato la necessità di rispettare il calendario previsto per l'esaurimento delle più vecchie cause civili, affidate alle Sezioni stralcio.

55. In base al 3° rapporto annuale, il numero delle cause pendenti davanti alle Sezioni stralcio è diminuito di circa 37,4% nel 2003, da 190.487 cause pendenti all'inizio del 2003 a 119.329 cause ancora pendenti davanti queste sezioni alla fine del 2003. Con questo ritmo, uno sforzo supplementare sembra necessario affinché le Sezioni stralcio arrivino a terminare le cause pendenti prima dello spirare del loro mandato nel novembre 2004.

#### ***b) Misure previste***

56. Le autorità italiane hanno indicato che un certo numero di misure era previsto o in corso d'adozione, in particolare:

- L'abolizione dei tribunali regionali e del tribunale superiore delle acque pubbliche (progetto di legge 1727/S presentato nel 2002).
- La riforma del codice di procedura civile e l'estensione delle competenze dei giudici di pace (progetto di legge 2430/S - in corso di discussione a decorrere dal 2001; progetto di legge Delega 4578/C in corso di discussione a decorrere dal dicembre 2003).
- La riforma delle procedure fallimentari (progetto di legge 1243/S - in corso di discussione a decorrere dal 2002).
- L'introduzione di procedure non-giudiziarie alternative (arbitrato e mediazione) per risolvere le controversie civili (progetti di legge 2463/C e 1438/S - in corso di discussione a decorrere dal 2002).
- Una riforma globale delle funzioni giudiziarie (progetto di legge 1296/S - in corso di discussione a decorrere dal 2002).

- L'attuazione effettiva del reclutamento di 1.000 giudici, annunciato a decorrere dal 2000 (legge 48/2001).
- Nel 1999-2000, era prevista la creazione di 1.200 posti di coadiutori giudiziari, scelti tra il personale già reclutato.
- L'informatizzazione dei tribunali (un progetto di decreto Ministeriale è in corso di preparazione nel 2004) ivi compresa la piena attuazione operativa del « processo civile telematico ».

### c) Risultati statistici

57. I dati contenuti nel 3° rapporto annuale, per il periodo 2000-2003, non indicano ancora un miglioramento stabile della situazione a dispetto delle numerose riforme messe in campo fino ad oggi. Anzi al contrario, la situazione sembra essere peggiorata davanti tutte le giurisdizioni tra il 2002 e 2003 anche pure per quanto concerne la durata media delle procedure e l'arretrato delle cause pendenti. Nessun dato è disponibile per la Corte di cassazione nel 3° rapporto.

58. La **durata media** delle procedure civili nel 2003 era di poco più d' un anno e quattro mesi davanti ai giudici di pace, tra i 2 anni, 5 mesi ed i 3 anni, 7 mesi davanti ai tribunali e fino a 2 anni e 7 mesi in media davanti alle Corti d'appello<sup>1</sup>. Nessun dato è disponibile per le procedure davanti la Corte di cassazione nel 3° rapporto annuale : i dati pubblicati dalle autorità italiane in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004, relativi al periodo luglio 2002 - luglio 2003, indicavano una durata media di 3 anni. Queste cifre non permettono, di per sé, di trarre delle conclusioni sul rispetto da parte della giustizia italiana del termine ragionevole siccome lo prescrive la Convenzione perché dipende da un certo numero di criteri presi in conto dalla Corte europea in ognuno dei casi come la complessità del caso, i periodi d'inattività imputabili allo Stato, gli interessi in gioco etc.

59. Conviene notare peraltro che il 3° rapporto annuale conferma ciò che aveva già notato il Comitato dei Ministri in occasione del suo esame del 2° rapporto annuale, cioè che la situazione della giustizia italiana va peggiorando generalmente davanti tutte le giurisdizioni, anche se essa è sempre migliore rispetto al 1998:

Per quanto concerne i giudici di pace la durata media delle procedure è aumentata di circa 33% dal 2002 al 2003 (cioè da 376 a 501 giorni).

La durata delle procedure davanti ai tribunali è diminuita per quanto concerne le procedure davanti ai tribunali composti da un giudice unico (di circa 9% dal 2002 al 2003, cioè da 982 giorni a 889) ma essa resta più lunga rispetto al 2000, quando essa era di 858 giorni. Per di più, la durata è

<sup>1</sup> Queste cifre riguardano soltanto le cause terminate nel 2003. Non è dunque possibile valutare la durata media delle cause ancora pendenti.

costantemente aumentata (di 1,5% dal 2002 al 2003 e di quasi 21% dal 2000 al 2003) per quanto concerne le procedure non decise in composizione di giudice unico, che rappresentavano circa 59% delle procedure esaminate dai tribunali nel 2003.

Nessuna valutazione affidabile è possibile per quanto concerne la durata media delle procedure davanti alle Corti d'appello, perché i dati disponibili non sono comparabili. Secondo delle stime, la situazione sembra nondimeno essere peggiorata, com'era già avvenuto dal 2001 al 2002. Nel 2003 le cause civili ordinarie che erano giunte ad una sentenza erano durate in media 933 giorni.

Non sono disponibili nuovi dati per la Corte di cassazione nel terzo rapporto annuale. I dati pubblicati dalle autorità italiane in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004, relativi al periodo luglio 2002 - luglio 2003, indicavano un aumento della durata media di circa 13%, da 994 a 1.120 giorni.

60. Per quanto concerne l'efficacia delle giurisdizioni e la **riduzione dell'arretrato**, la situazione è peggiorata nel 2003 davanti a tutte le giurisdizioni ed il numero di cause pendenti è aumentato: di circa 4,9% davanti ai giudici di pace (da 504.779 cause pendenti all'inizio dell'anno 2003 a 529.401 cause pendenti alla fine dell'anno 2003); di 1,4% davanti ai tribunali (da 1.126.250 cause pendenti ordinarie all'inizio dell'anno 2003 a 1.141.559 cause pendenti alla fine dell'anno 2003) di 18,3% davanti alle Corti d'appello (da 105.837 cause pendenti ordinarie all'inizio dell'anno 2003 a 125.205 cause pendenti alla fine dell'anno 2003) di circa 13% davanti la Corte di Cassazione (da 76.478 cause pendenti al 30/06/02 a 87.905 cause pendenti al 30/06/03 secondo i dati pubblicati in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004).

#### ***d) Valutazione del Segretariato***

61. **L'attuazione effettiva delle riforme ha conosciuto considerevoli ritardi che hanno colpito l'efficacia delle misure in questione. Questo è stato segnatamente il caso per le « sezioni stralcio ».**

62. **Così, le misure adottate non hanno risolto finora in maniera adeguata il problema della durata eccessiva delle procedure civili, come lo dimostrano da una parte l'aumento della durata media delle procedure e, dall'altra parte, l'aumento dell'arretrato delle cause pendenti.**

63. **La situazione resta dunque preoccupante e richiede l'attuazione rapida segnatamente delle misure già previste relative all'aumento delle risorse ed all'informatizzazione delle giurisdizioni.**

**L'adozione di misure complementari concernenti la struttura delle giurisdizioni e le procedure dovrebbe essere presa in considerazione nell'ambito di una strategia globale coerente, finalizzata all'accelerazione delle procedure.**

## **2. ASPETTI PARTICOLARI DELLE PROCEDURE CIVILI**

### **2.1 Procedure civili che necessitano una diligenza speciale**

#### ***a) Misure adottate***

64. Nel luglio 2000, il Consiglio superiore della magistratura (CSM) ha diramato una circolare richiamando l'attenzione dei giudici sulla necessità di adottare ogni misura appropriata al fine d'evitare dei ritardi nella trattazione delle cause, in particolare quelle che richiedono una diligenza eccezionale.

65. Nel maggio 2004, il CSM ha organizzato un seminario per i giudici delle giurisdizioni civili sui diritti umani nella giurisprudenza delle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo, ivi compresa la giurisprudenza riguardante i minori affidati ai servizi sociali.

#### ***b) Misure previste***

66. Un progetto di legge (2517/C), presentato nel 2002, è stato respinto nel novembre 2003. Esso mirava, da una parte, a centralizzare in una sola giurisdizione la competenza su tutte le questioni riguardanti la famiglia ed i minori (attualmente ripartita fra tribunale ordinario, tribunale dei minori e giudice tutelare) al fine d'evitare dei ritardi e, d'altra parte, mirava a modificare le procedure, al fine di meglio salvaguardare parimenti i diritti delle persone implicate.

#### ***c) Risultati statistici***

67. Il rapporto annuale del 2003 non contiene alcun dato sulla durata media delle procedure civili che richiedono una diligenza speciale o una diligenza eccezionale (cioè le procedure concernenti in particolare lo stato delle persone così come le procedure per indennizzo a seguito di contaminazione da trasfusioni). Di conseguenza, **non è possibile valutare i progressi realizzati in termini di riduzione della durata media di questo tipo di procedure.**

68. Per quanto concerne l'efficacia dei tribunali e la **riduzione dell'arretrato** concernenti queste cause, **la situazione è peggiorata in**

**maniera generale**, in particolare davanti alle Corti d'appello. In particolare :

Il numero di cause pendenti relative al diritto di famiglia è aumentato di 16,5% davanti alle Corti d'appello (da 3.485 cause pendenti all'inizio del 2003 a 4.059 cause pendenti a fine 2003) ;

Il numero di cause pendenti concernenti l'adozione nazionale è aumentato di 8,9% davanti alle giurisdizioni per i minori (da 42.309 cause pendenti all'inizio del 2003 a 46.062 cause pendenti a fine 2003) ;

Il numero di cause pendenti concernenti l'adozione internazionale è aumentato di 1,4% davanti alle giurisdizioni per i minori (da 10.697 cause pendenti all'inizio del 2003 a 10.850 cause pendenti a fine 2003) ;

Il numero di cause pendenti davanti ai tribunali concernenti le separazioni giudiziali e consensuali è aumentato rispettivamente di 2,7% e di 11,4% (da 23.589 e 55.316 cause pendenti all'inizio dell'anno 2003 a 24.228 e 61.613 cause pendenti a fine 2003) ;

Il numero di cause pendenti davanti ai tribunali concernenti i divorzi consensuali è diminuito di 0,5% nello stesso tempo il numero di cause pendenti concernenti i divorzi giudiziali è aumentato di 5,1% (da 10.952 e 24.951 cause pendenti all'inizio del 2003 a 10.892 e 26.213 cause pendenti a fine 2003) ;

Il numero di cause pendenti davanti ai tribunali concernenti la revisione delle condizioni di separazione / divorzio è diminuito di 1,3% (da 5.538 cause pendenti all'inizio del 2003 a 5.466 cause pendenti a fine 2003).

#### **d) Valutazione del Segretariato**

**69.      Alla luce delle informazioni - peraltro poco numerose - contenute nel 3° rapporto annuale, la situazione di queste procedure resta preoccupante.**

**70. L'attuazione di misure complementari specifiche sembra conseguentemente necessaria per risolvere certi problemi sollevati nel contesto del progetto di legge abbandonato ed assicurare un migliore rispetto delle esigenze di diligenza speciale nella trattazione delle cause di questo tipo.**

## **2.2      Procedure civili davanti alle giurisdizioni del lavoro**

### **a) Misure adottate**

71.      Nel 1998, la ripartizione delle competenze tra le giurisdizioni civili ed amministrative è stata modificata (D.Lgs. 80/98). In particolare, la competenza in materia di pubblico-impiego (con l'eccezione delle procedure istituite prima del 01/07/1998) è stata trasferita dai tribunali

amministrativi ai tribunali civili.

***b) Misure previste***

72. Un disegno di legge era in corso d'esame nel 2002. Esso mira a modificare la legislazione civile del processo, ivi comprese per quanto concerne le procedure in materia di lavoro e quelle in materia di previdenza sociale. Esso prevede segnatamente delle forme di snellimento della procedura, delle soluzioni alternative per le controversie, delle procedure deflazionistiche del contenzioso, e delle procedure accelerate.

***c) Risultati statistici***

73. Alla luce del 3° rapporto annuale, nessuna valutazione affidabile può essere effettuata riguardo **alla tendenza riguardante la durata media delle procedure** concernenti il diritto del lavoro così come per quanto concerne il **ritardo di queste giurisdizioni**, in ragione dell'incoerenza nei dati forniti (vedere punti 76-77 qui di seguito). Per quanto concerne le Corti d'appello, conviene di notare che il numero delle cause pendenti alla fine del 2003 sembra essere aumentato tra 23% e 27%.

\*\*\*

74. I dati che figurano nel 3° rapporto annuale sulla **durata media delle procedure** davanti alle giurisdizioni del lavoro nel 2003 sono i seguenti :

75. La durata delle procedure davanti alle Corti d'appello in materia di lavoro è compresa tra 417 giorni (per le 2.983 procedure definite diversamente da una decisione giudiziaria) e 559 giorni (per le 1.219 procedure definite con una decisione giudiziaria) ;

La durata delle procedure davanti alle Corti d'appello in materia di previdenza sociale è compresa tra 428 giorni (per 1.518 cause definite diversamente da una decisione giudiziaria) e 567 giorni (per le 8.971 procedure definite con una decisione giudiziaria) ;

La durata delle procedure davanti alle giurisdizioni di primo grado in materia di lavoro è diminuita di 5,4% da 728 a 689 giorni ;

La durata delle procedure davanti alle giurisdizioni di primo grado in materia di previdenza sociale è diminuita di 17,5% da 974 a 829 giorni.

76. Per quanto concerne l'efficacia di queste giurisdizioni e la **diminuzione dell'arretrato** :

Il numero di cause pendenti in primo grado in materia di previdenza sociale è diminuito di 1,6% (da 660.944 cause pendenti all'inizio di 2003 a 650.584

cause pendenti a fine 2003) ma è aumentato di più di 23% in appello (da 57.495 cause pendenti all'inizio del 2003 a 70.809 cause pendenti a fine 2003) ;

Il numero di cause pendenti in primo grado in materia di lavoro è aumentato di circa 2,4% (da 292.961 cause pendenti all'inizio del 2003 a 299.922 cause pendenti alla fine del 2003) e di quasi 27% in appello (da 31.345 cause pendenti all'inizio del 2003 a 39.762 cause pendenti a fine 2003)<sup>2</sup>.

77. Tuttavia, secondo certi dati contenuti nel 3° rapporto annuale :

Il numero di cause pendenti in primo grado in materia di lavoro è diminuito di circa 2,2% (da 304.648 a 298.001 cause) ;

Il numero di cause pendenti in primo grado in materia di previdenza sociale è diminuito di 4,6% (da 707.954 a 675.534 cause).

#### **d) Valutazione del Segretariato**

**78. Le informazioni fornite non permettono di valutare pienamente la situazione. Il preoccupante aumento dell'arretrato di cause pendenti in appello merita nondimeno un'attenzione particolare.**

### **2.3 Procedure civili davanti al giudice dell'esecuzione<sup>3</sup>**

#### **a) Misure adottate**

79. Nel settembre 1998, è entrata in vigore una nuova legge (legge n° 302/98 del 3/08/98). Essa mira ad accelerare le procedure d'esecuzione con l'attribuzione di competenze ai notai per certi atti riguardanti le procedure di vendita forzata d'immobili.

#### **b) Misure previste**

80. Un progetto di legge presentato nel 2001 era in corso di discussione nel 2004 (progetto di legge 2430/S). Esso mira in particolare a riformare il codice di procedura civile, segnatamente per quanto concerne le questioni dell'esecuzione.

#### **c) Risultati statistici**

**81. Non è possibile valutare i progressi realizzati in materia di**

<sup>2</sup> Secondo i dati forniti dalla Direction generale di statistica del Ministero della Giustizia, contenuti nella tabella annessa alla lettera del 30/04/04.

<sup>3</sup> Tenuto conto della natura della maggioranza dei casi presentati davanti alla Corte ed al Comitato dei Ministri, le informazioni contenute nel 3° rapporto annuale così come in questo documento coprono unicamente le procedure, davanti al giudice dell'esecuzione, riguardanti la vendita forzata dei beni mobili o immobili. Il rapporto annuale non contiene informazioni sulle procedure riguardanti altre forme specifiche di esecuzione, vale a dire la restituzione di beni mobili o immobili (ivi compresi ad esempio le cause di sfratto dei conduttori) o ancora l'esecuzione forzata degli obblighi di fare o di non fare.

**diminuzione della durata media delle procedure civili d'esecuzione** nella misura in cui il rapporto annuale per l'anno 2003 non contiene alcun dato su questa questione.

82. Per quanto concerne l'efficacia delle giurisdizioni e la **diminuzione dell'arretrato** per questo tipo di cause, **la situazione è migliorata a decorrere dal 2000** ed alla fine di 2003 il numero di cause definite era sempre superiore al numero di cause presentate, ma lo scarto tra i due numeri tende ad abbassarsi. In particolare :  
Il numero di cause civili pendenti allo stadio dell'esecuzione concernenti la vendita forzata di beni mobili è diminuito di circa 3% (da 361.969 cause pendenti all'inizio dell'anno 2003 a 351.026 cause pendenti a fine 2003) ;  
Il numero di cause civili pendenti allo stadio dell'esecuzione concernenti la vendita forzata di beni immobili è diminuito di 5,8% (da 267.987 cause all'inizio del 2003 a 252.420 cause a fine 2003).

#### ***d) Valutazione del Segretariato***

83. **Le informazioni fornite non permettono di valutare pienamente la situazione. La diminuzione dell'arretrato sembra nondimeno essere incoraggiante, a condizione che essa si confermi e progredisca per l'avvenire.**

### **C. GIURISDIZIONI PENALI**

#### ***a) Misure adottate***

84. Nel febbraio 1999, l'esigenza del "termine ragionevole" nella conduzione delle procedure (così come il principio dell' « equo processo ») è stata esplicitamente inclusa nella Costituzione Italiana ma è stata considerata nel 2002 dalla Corte di Cassazione come sprovvista di carattere direttamente vincolante per i giudici italiani nella misura in cui la Convenzione e la sua giurisprudenza non hanno effetto diretto in Italia. In seguito, nel gennaio 2004, la Corte di Cassazione è parzialmente ritornata su questa posizione, ammettendo che l'interpretazione dell'articolo 6 della Convenzione da parte dei giudici italiani dovesse conformarsi a quella della Corte di Strasburgo per quanto concerne la liquidazione di un'equa soddisfazione in virtù della legge « Pinto » (vedere per dettagli il capitolo « D » di questo Documento).

85. Per di più, a decorrere dal 1989 e fino alla fine del periodo coperto dall'ultimo rapporto annuale (cioè a fine 2003), un gran numero di riforme sono state attuate dalle autorità italiane (vedere qui sotto per

maggiori dettagli), segnatamente in vista di :

- Ridefinire l'organizzazione strutturale delle giurisdizioni al fine di alleggerire il carico di lavoro delle giurisdizioni di primo grado ;
- Emendare le norme di procedura in vista della loro semplificazione ;
- Introdurre una via di ricorso per indennizzare a livello interno nel caso di durata eccessiva della procedura (vedere i dettagli della « legge Pinto » sotto il capitolo « D » qui sotto) ;
- Accrescere le risorse giudiziarie; razionalizzare il loro impiego e modernizzare le giurisdizioni segnatamente dal lato di uno sviluppo degli strumenti informatici e dei software specifici.

*Riduzione della durata delle procedure davanti alle giurisdizioni (civili e penali di primo grado)*

*Razionalizzazione delle giurisdizioni di primo grado - la riforma del « giudice unico »*

86. Nel 1989, sono state riorganizzate le giurisdizioni di primo grado con l'abolizione di un certo numero tra loro e la ridefinizione delle competenze territoriali, accompagnata da un nuovo dispiegamento delle risorse.

87. Nel gennaio 2000, è stata di nuovo razionalizzata l'organizzazione delle giurisdizioni di primo grado dal lato segnatamente dell'istituzione del giudice unico, investito delle competenze in precedenza esercitate rispettivamente dai tribunali in composizione collegiale e le *preture*. Sono entrate in vigore nuove norme di procedura, destinate specialmente ad accelerare le procedure penali davanti alle nuove corti di primo grado a giudice unico, segnatamente per la promozione di procedure penali « alternative » (gradi abituali abbreviati, patteggiamento delle pene) per sbrigare le procedure e con l'introduzione di maggiori restrizioni per limitare le procedure in appello.

*Ridurre il carico di lavoro delle giurisdizioni di primo grado - la riforma del giudice di pace*

88. Nel gennaio 2002, la competenza dei giudici di pace (messa in campo nel maggio 1995 con delle competenze in materia civile) è stata estesa ai reati penali di minore importanza ma molto diffusi al fine di ridurre il carico di lavoro delle giurisdizioni penali. Procedure semplificate sono state adottate per le cause penali esaminate dai giudici di pace, tra cui la promozione delle possibilità di conciliazione tra la vittima e l'imputato (con un indennizzo per il pregiudizio subito).  
Alcun'informazione è stata fornita sul numero attuale dei giudici di pace nominati (4.700 posti erano inizialmente previsti).

*Altre misure indicate dalle autorità italiane suscettibili d'averne un impatto sulla durata delle procedure*

89. Nel gennaio 2000, è entrata in vigore una nuova legge. Essa depenalizza un certo numero di reati minori.

90. Nel gennaio 2000, sono stati creati 5 « tribunali metropolitani » per decongestionare i tribunali delle cinque più grandi città (Milano, Roma, Napoli, Palermo e Torino).

91. Nel giugno 2000, sono entrate in vigore delle modifiche al codice di procedura penale concernenti la detenzione provvisoria nell'ambito di procedure abbreviate.

92. Nel gennaio e aprile 2001 sono entrate in vigore delle modifiche al codice penale ed al codice di procedura penale, concernenti i poteri della difesa ed in particolare in materia d'amministrazione delle prove.

93. Nel marzo 2001, è stato presentato un emendamento procedurale per accelerare le procedure penali davanti la Corte di cassazione.

*Accrescere le risorse giudiziarie, l'informatizzazione dei tribunali e la razionalizzazione della loro organizzazione interna, accrescere la sensibilizzazione dei protagonisti giudiziari*

94. Nel settembre 1999 e nel luglio 2000, il Consiglio superiore della magistratura (CSM) ha inviato una circolare a tutti i giudici, richiamando la loro attenzione sulla giurisprudenza di Strasburgo concernente la durata eccessiva delle procedure e la necessità di adottare tutte le misure appropriate per evitare nuove violazioni di questo tipo.

95. Nel febbraio 2001, è stato adottato un decreto presidenziale sull'informatizzazione dei tribunali e le norme di procedura da osservare per la gestione elettronica dei fascicoli.

96. Nel gennaio 2002, è entrata in vigore una legge (48/2001), che prevedeva il reclutamento di 1.000 nuovi giudici così come la riorganizzazione dei tribunali in modo da assicurare rapidamente la sostituzione dei giudici temporaneamente assenti.

97. Nel maggio 2002, è stato adottato un decreto presidenziale per semplificare la registrazione ed il trattamento amministrativo dei fascicoli giudiziari, segnatamente per quanto concerne le norme in materia di risarcimenti danni.

98. Nel novembre 2002, è entrata in vigore una nuova legge in vista segnatamente di semplificare e di sbrigare le modalità di nomina dei giudici di pace e dei giudici che presiedono le sezioni ordinarie.

***b) Misure previste***

99. Le autorità italiane hanno indicato che un certo numero di misure era previsto o in corso d'adozione, in particolare:

- La riforma del codice di procedura penale e l'estensione delle competenze dei giudici di pace (progetti di legge 1225/C, 1577/C, 3102/S, 260/S, 1488/C, 1243/C, 2430/S, in corso di discussione a decorrere dal 2001) ;
- La riforma della composizione e delle attribuzioni delle giurisdizioni penali per minori (progetto di legge 2501/C, in corso di discussione a decorrere dal 2002) ;
- La riforma del codice di procedura penale, in vista d'introdurre la possibilità di riaprire le procedure penali passate in giudicato contrarie alla Convenzione europea (progetto di legge 2441/S, in corso di discussione a decorrere dal 2001) ;
- La riforma del codice penale (in corso a decorrere dal 2002) ;
- La depenalizzazione di certi reati (progetto di legge in corso di preparazione nel 2004) ;
- Una riforma globale delle funzioni giudiziarie (progetto di legge 1296/S - in corso di discussione a decorrere dal 2002) ;
- L'attuazione effettiva del reclutamento di 1.000 giudici, annunciato a decorrere dal 2000 (legge 48/2001).
- Nel 1999-2000, era prevista la creazione di 1.200 posti di coadiutori giudiziari, scelti tra il personale già reclutato.
- L'informatizzazione dei tribunali (un progetto di decreto Ministeriale è in corso di preparazione nel 2004).

***c) Risultati statistici***

100. I dati contenuti nel 3° rapporto annuale, per il periodo 2000-2003, non indicano ancora un miglioramento stabile della situazione a dispetto delle numerose riforme messe in attuazione fino ad oggi. Anzi al contrario, trattandosi della durata media delle procedure e del numero di cause pendenti la situazione sembra essere peggiorata davanti a tutte le giurisdizioni tra il 2002 ed il 2003. Alcun dato è disponibile per la Corte di cassazione nel 3° rapporto annuale.

101. La durata media delle procedure penali nel 2003 era di poco più di un mese davanti ai giudici di pace e tra 8 e 18 mesi davanti ai tribunali

(in composizione collegiale o davanti al « giudice unico »). Alcun dato è disponibile per le Corti d'appello e la Corte di cassazione nel 3° rapporto annuale : i dati pubblicati dalle autorità italiane in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004, relativi al periodo luglio 2002 - luglio 2003, indicavano una durata media di un anno e mezzo in appello e di 7 mesi in Cassazione. Queste cifre non permettono di trarre delle conclusioni sul rispetto da parte della giustizia italiana del « termine ragionevole » siccome prescritto dalla Convenzione perché esso dipende da un certo numero di criteri presi in conto dalla Corte europea in ognuno dei casi quali la complessità del caso, i periodi d'inattività imputabili allo Stato, gli interessi in gioco etc.. Conviene notare peraltro, che la durata eccessiva delle procedure può condurre all'abbandono delle azioni giudiziarie in ragione delle prescrizioni, prima d'ogni esame da parte di una giurisdizione.

102. Per quanto concerne **la durata media delle procedure** :

-davanti ai giudici di pace essa è aumentata di circa 50% dal 2002 a 2003 (da 24 a 36 giorni) ;

-davanti ai tribunali essa è aumentata per quanto concerne le procedure davanti al « giudice unico » (di circa 3,4% dal 2002 a 2003, ossia da 235 a 243 giorni) ma è diminuita (di 3% dal 2002 a 2003, ossia da 564 a 547 giorni) per quanto concerne le procedure giudiziarie collegiali, che rappresentano circa 2,5% delle procedure giudiziarie nel 2003.

-Nessun dato è disponibile, nel 3° rapporto annuale , sulle Corti d'appello – in base ai dati pubblicati in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004, la durata media sarebbe aumentata di quasi 19% tra luglio 2002 e luglio 2003 (da 455 a 543 giorni).

-Nessun dato è disponibile, nel 3° rapporto annuale, sulla Corte di cassazione - in base ai dati pubblicati in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004, la durata media è restata quasi stabile (essa si sarebbe abbassata da 219 a 216 giorni tra luglio 2002 e luglio 2003).

103. Per quanto concerne l'efficacia dei tribunali e la **riduzione dell'arretrato**, la situazione è in generale peggiorata nel 2003 con alcune eccezioni ; il numero di cause pendenti :

E' aumentato di circa 140% davanti ai giudici di pace (da 20.214 cause pendenti all'inizio del 2003 a 48.504 cause pendenti a fine 2003) ;

E' aumentato di 17% davanti al « giudice unico » (da 279.549 cause pendenti all'inizio del 2003 a 327.362 cause pendenti a fine 2003) ;

E' diminuito di 4,6% davanti ai tribunali a composizione collegiale (da 27.923 cause pendenti all'inizio del 2003 a 26.631 cause pendenti a fine 2003) ;

E' diminuito di 10,4% davanti alle Corti d'appello (da 117.041 cause pendenti all'inizio del 2003 a 129.189 cause pendenti a fine 2003) ;

E' diminuito di 6,8% davanti alle Corti d'assise (da 587 cause pendenti

all'inizio del 2003 a 547 cause pendenti a fine 2003).  
Sarebbe aumentato di circa 5% in cassazione, secondo i dati pubblicati in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 (da 28.087 a 29.440 cause pendenti tra luglio 2002 e luglio 2003).

#### ***d) Valutazione del Segretariato***

**104. Le misure messe in attuazione fino ad oggi non hanno permesso di migliorare sensibilmente l'effettività delle giurisdizioni penali e la situazione di queste giurisdizioni è di fatto in via di degradarsi : la durata delle procedure e l'arretrato di procedure pendenti sono aumentati nel corso dell'anno 2003.**

**105. La situazione resta dunque preoccupante e richiede l'attuazione rapida segnatamente delle misure già previste relative all'aumento delle risorse ed all'informatizzazione delle giurisdizioni. L'adozione di misure complementari concernenti la struttura delle giurisdizioni e le procedure dovrebbe essere presa in considerazione nell'ambito di una strategia globale coerente, finalizzata all'accelerazione delle procedure.**

### **D. RICORSI EFFICACI**

#### ***a) Misure adottate e prime valutazioni***

106. Nel luglio 2001, è entrata in vigore una nuova legge, detta "Legge Pinto" (Legge n° 89/2001, molte volte revisionata); essa prevede la possibilità d'ottenere un indennizzo dalle giurisdizioni nazionali in caso di durata eccessiva delle procedure giudiziarie (davanti alle giurisdizioni amministrative, civili o penali).

107. La legge prevede che, in caso di violazione del diritto ad un processo entro un termine ragionevole, il ricorrente, obbligatoriamente assistito da un avvocato, può adire le Corti d'appello con una domanda d'indennizzo. Se la procedura è terminata, la domanda deve essere presentata entro un termine di 6 mesi a decorrere dalla data della sentenza definitiva. Rientrano anche nel campo d'applicazione della legge i casi più vecchi, per i quali un ricorso era pendente davanti la Corte di Strasburgo quando la legge Pinto è entrata in vigore ma non era ancora stato dichiarato ricevibile. Possono infine essere presentati dei ricorsi per delle procedure ancora pendenti, senza tuttavia poterle accelerare.

108. Nella valutazione delle domande d'indennizzo, le Corti italiane devono prendere in considerazione la complessità del caso così come la

responsabilità delle autorità nel superamento del termine ragionevole. L'indennizzo è liquidato in funzione del danno subito per il periodo che supera il "termine ragionevole" e può consistere nel pagamento di una somma e/o nella semplice constatazione di violazione. Un certo budget è previsto dalla legge al fine di coprire gli indennizzi da liquidare nell'ambito della legge Pinto. Le domande d'indennizzo in virtù della legge Pinto devono condurre ad una decisione entro un termine di 4 mesi e possono costituire l'oggetto di un'impugnazione in cassazione.

109. Nell'ambito del suo esame del 1° rapporto annuale, il Comitato dei Ministri ha espresso delle perplessità sul fatto che questa legge non permetteva d'ottenere l'accelerazione delle procedure contestate e che la sua applicazione poneva un rischio d'aggravare il sovraccarico delle Corti d'appello.

110. L'applicazione di questa legge è stata in seguito criticata dalla Corte. In una decisione di ricevibilità del 17/03/03 (Scordino, ricorso n° 36813/97), la Corte europea dei diritti umani ha concluso che la Legge Pinto non era applicata dalle giurisdizioni italiane in conformità con la Convenzione perché l'indennizzo liquidato non era adeguato e non rifletteva i criteri sviluppati nella giurisprudenza della CEDU. La Corte di Strasburgo ha preso nota, in questo contesto, della giurisprudenza costante della Corte di cassazione secondo la quale, in Italia, il diritto ad un processo entro un termine ragionevole non è considerato un diritto fondamentale e la Convenzione e la giurisprudenza di Strasburgo non sono direttamente applicabili in rapporto all'equa riparazione.

111. Nel gennaio 2004, la Corte di cassazione italiana ha allineato la sua interpretazione della Legge Pinto, per quanto concerne i criteri da utilizzare nella liquidazione degli indennizzi, sui criteri sviluppati dalla Corte di Strasburgo nella decisione di ricevibilità sopra menzionata. Essa ha tuttavia confermato l'assenza in Italia di un effetto diretto generale della Convenzione e della sua giurisprudenza..

112. Si ricorda che, nell'ambito del suo esame del 2° rapporto annuale, il Comitato dei Ministri aveva preso nota con preoccupazione di quest'assenza d'effetto diretto ed aveva conseguentemente invitato le autorità italiane ad intensificare i loro sforzi a livello nazionale così come i loro contatti con i differenti organi del Consiglio d'Europa competenti nella materia.

#### **b) Misure previste**

113. Le autorità italiane hanno indicato che erano allo studio nuove modifiche della legge Pinto, miranti ad introdurre la possibilità di sbrigare

le procedure ed a sottoporre le domande d'equa riparazione a nuove condizioni più rigorose , così come a limitare gli importi che potevano essere liquidati (progetto di legge n° 3018/C - in corso di discussione a decorrere dal 2002).

### **c) Risultati statistici**

114. Il 3° rapporto annuale non contiene dati riguardanti il numero di ricorsi presentati, terminati e pendenti concernenti le domande di liquidazione di un'equa riparazione in ragione della durata eccessiva di procedure nel corso dell'anno 2003. I dati riguardanti il primo semestre del 2003 indicavano una riduzione del numero di ricorsi pendenti (da 3.161 a 2.486 tra gennaio e fine giugno 2003). Anche se la durata massima prevista dalla legge Pinto per il trattamento di questi ricorsi davanti alle Corti d'appello è di 120 giorni, secondo i dati riguardanti il primo semestre del 2003 la durata media effettiva era di circa 209 giorni.

### **d) Valutazione del Segretariato**

115. **L'efficacia di questo ricorso non sembra ancora accertata, tenuto conto segnatamente del fatto che esso non permette d'accelerare le procedure eccessivamente lunghe. Dovrebbero essere previste misure complementari a tal effetto.**

116. **Inoltre, deve restare sotto controllo l'applicazione della legge da parte delle giurisdizioni italiane, nella misura in cui sono stati segnalati dei problemi di conformità con la Convenzione e la sua giurisprudenza.**

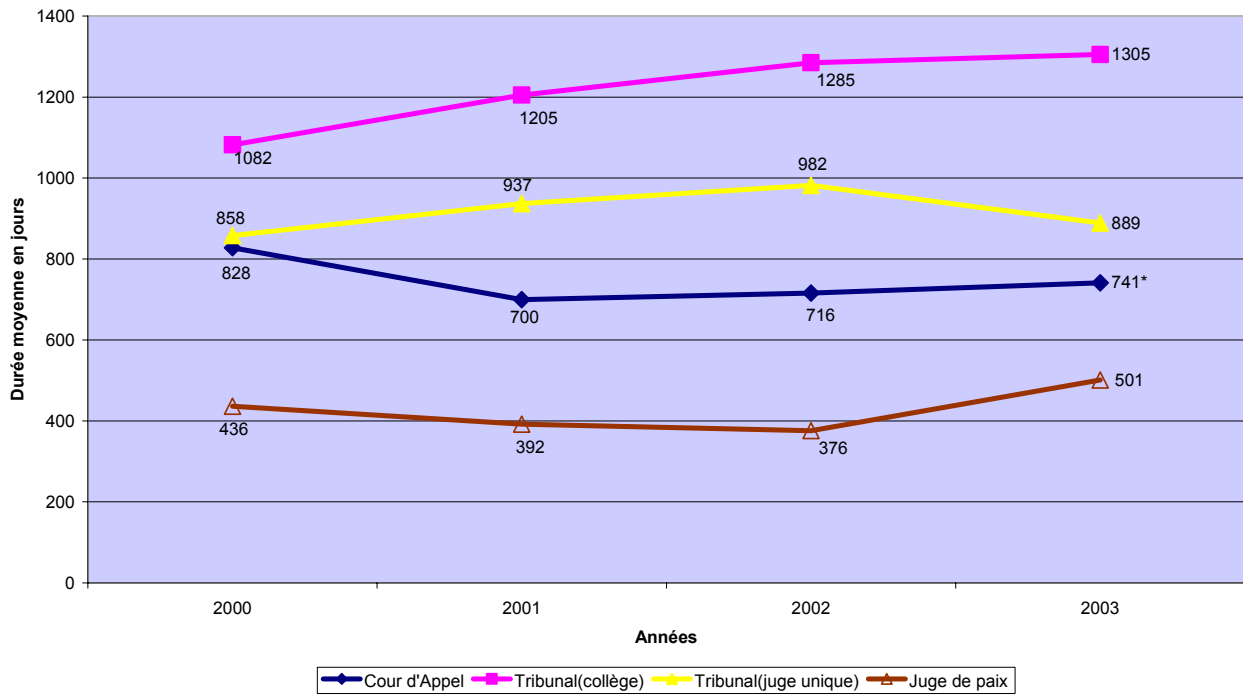
117. **Il Segretariato rileva che molte leggi italiane prevedono dei termini massimi di procedura, com'è il caso della legge Pinto, senza garantire il rispetto di questi termini. Nella misura in cui il rispetto del diritto nazionale è un'esigenza della Convenzione, questa situazione può porre un problema maggiore. Così il fatto che i termini previsti dalla legge Pinto siano generalmente superati dovrebbe costituire l'oggetto d'una riflessione in vista di trovare una soluzione.**



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Committee of Ministers  
Comité des Ministres

### Durée moyenne des procédures devant les juridictions civiles



### Average Length of Proceedings Before the Criminal Courts

