

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3813-A

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(RELATORE FOLLIERI)

Comunicata alla Presidenza il 14 settembre 2000

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Misure per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del «termine ragionevole» del processo

d'iniziativa dei senatori PINTO, RESCAGLIO, DIANA Lino, ANDREOLLI, PALUMBO, CECCHI GORI, MONTAGNINO, VERALDI e ZILIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 FEBBRAIO 1999

—————

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Pareri:		
– della 1 ^a Commissione permanente	»	6
– della Giunta per gli affari delle Comunità europee. . .	»	7
Disegno di legge e testo proposto dalla Commissione	»	8

ONOREVOLI SENATORI. - 1. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia con la legge 4 agosto 1955, n.848, contempla all'articolo 6, paragrafo 1, una serie ben articolata di principi fra i quali quello che riconosce ad ogni persona il diritto che la sua causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente e in tempo ragionevole.

Tale canone, nella parte relativa alla ragionevole durata dei processi, è stato quasi sistematicamente violato dal nostro paese.

Non è il caso di soffermarsi sulle ragioni di questa amara realtà che affondano le loro radici nel sovraccarico dei ruoli, soprattutto di quelli civili, e nell'insufficienza degli organici giudiziari. È importante e diverso, invece, ricordare le numerose misure normative adottate per la risoluzione del problema.

È stata questa legislatura la più attenta ai provvedimenti, cosiddetti strutturali, volti a razionalizzare, sul piano organizzativo e non solo, il sistema giudiziario. Basti pensare, a titolo esemplificativo, alle leggi sui giudici aggregati e le sezioni stralcio, sull'attuazione dell'articolo 106, comma terzo, della Costituzione (nomina a magistrati di cassazione, per meriti insigni, di avvocati e professori universitari in materie giuridiche), sulla depenalizzazione dei reati minori, sul giudice unico di primo grado, sull'attribuzione di una giurisdizione completa ai giudici di pace ai quali è stata assegnato anche la competenza a decidere di alcuni reati, sia pure di basso conio.

La bontà delle soluzioni introdotte potrà essere verificata solo in un prossimo futuro in considerazione del fatto che le novelle da poco tempo sono entrate a regime.

A tal proposito va detto che, per onorare la prima parte del titolo del disegno di legge

in esame («Misure per l'accelerazione dei giudizi») che, come si dirà, è stata soppressa, in Commissione vennero presentati numerosi emendamenti tutti diretti a ridurre i tempi processuali in materia penale e civile. A fronte di tanto, il senatore Centaro si preoccupò di sottolineare che «l'intervento (....) non dovrà ampliarsi fino a dare luogo ad una vera e propria revisione dei codici di procedura penale e di procedura civile, ma piuttosto limitarsi (....) ad introdurre alcune misure di carattere correttivo e di contenuto circoscritto» (seduta del 25 maggio 2000).

Il rilievo fu presto recepito tant'è che il relatore, anche a seguito di analoga sollecitazione del presidente senatore Pinto, selezionò alcune delle proposte emendative, le più significative e praticabili.

Ciò per non limitare la novella esclusivamente alla materia dell'equa riparazione e quindi «perdere un'importante occasione» rinunciando «a dare un contributo effettivo alla riduzione dei tempi processuali», come sottolineò il senatore Fassone (seduta del 29 giugno 2000), ma anche per evitare che l'iter del disegno di legge fosse ostacolato da un'eccessiva estensione dei suoi contenuti.

Alla fine prevalse tale ultima preoccupazione, fatta propria anche dal Governo, interessato ad una rapida approvazione della normativa e così tutti gli emendamenti volti a integrare il capo primo del disegno di legge furono ritirati con l'ulteriore conseguenza della soppressione della prima parte del titolo richiamante l'accelerazione dei giudizi e della sua nuova formulazione: «Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile».

2. La lungaggine dei processi ha moltiplicato presso i competenti organi del Consiglio d'Europa (Commissione e Corte Europea dei diritti dell'uomo) i ricorsi dei cittadini italiani che lamentano il superamento del «termine ragionevole» di durata dei procedimenti giudiziari. Ciò ha già comportato numerose condanne del Governo italiano che, inoltre, corre il rischio dell'attivazione dei meccanismi sanzionatori previsti in ambito Unione europea poiché il principio della ragionevole durata dei procedimenti rientra tra quelli richiamati dal trattato di Amsterdam ed ogni Stato membro è tenuto a rispettarlo nel suo ordinamento. Da qui la necessità di «nazionalizzare il procedimento per la tutela del diritto all'equa riparazione quando un giudizio non venga definito entro un termine ragionevole». In definitiva si intende creare un meccanismo che potremmo definire «interno» che garantisca al ricorrente una tutela analoga a quella assicurata dall'istanza internazionale.

3. Il capo primo è dettato da un'esigenza spiccatamente acceleratoria enunciata nello stesso titolo: «Definizione immediata del processo civile».

Esso consta di un solo articolo che sostituisce l'articolo 375 del codice di procedura civile e introduce la previsione che legittima la Corte di cassazione, sia a sezioni unite che a sezione semplice, a pronunziarsi in camera di consiglio con ordinanza nella ipotesi di manifesta infondatezza e con sentenza in caso di manifesta fondatezza.

Il capo secondo è dedicato alla «equa riparazione».

Il primo dei suoi sei articoli riconosce il diritto ad una equa riparazione a favore di chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della citata Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il richiamo delle norme convenzionali non potrà che impegnare il giudice italiano al ri-

spetto di tutte le elaborazioni giurisprudenziali finora maturate in sede europea per quanto attiene i limiti di applicabilità delle disposizioni internazionali.

Il comma 2 specifica i criteri che il giudice deve seguire nell'accertamento della violazione. Essi sono: complessità del caso, comportamento del magistrato procedente e delle autorità, nonché quello delle parti.

La determinazione della riparazione è disciplinata dal comma 3 che rinvia all'articolo 2056 del codice civile precisando che «rileva solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole e che il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso la dichiarazione di cui deve essere disposta una adeguata fase di pubblicità».

Quindi l'indennizzo è il mezzo riparatore ordinario che può essere accompagnato dalla pubblicizzazione dell'avvenuta violazione.

L'articolo 3 riguarda il «procedimento».

Il comma 1 attribuisce la competenza per l'esame della domanda di equa riparazione alla corte di appello «nel cui distretto è concluso o estinto relativamente ai gradi di merito ovvero pende il provvedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata».

La competenza (e questa è una novità introdotta dalla Commissione) è determinata ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale. Nel senso che si seguono le regole vevoli per i procedimenti riguardanti i magistrati dal momento che è il loro operato ad essere sottoposto a giudizio.

Il comma 2 individua le formalità della domanda che va presentata con ricorso. Esso, sottoscritto da un difensore munito di procura speciale, deve contenere gli elementi di cui all'articolo 125 del codice di procedura civile. Il comma 3 indica i destinatari dell'atto: Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario; Ministro della difesa nel caso di giudizi militari e Ministro delle finanze quando il procedimento è di competenza del giudice tributario. In tutti gli altri casi il ricorso è propo-

sto nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il comma 4 con il richiamo degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile inserisce il procedimento nell'area del rito camerale.

Il comma 5 facoltizza i difensori delle parti a partecipare alla camera di consiglio.

Il comma 6 stabilisce che la corte d'appello deve pronunciarsi entro quattro mesi dal deposito del ricorso con decreto, che è immediatamente esecutivo ed impugnabile per Cassazione.

Si spera che il termine di quattro mesi, pur se ordinatorio, sia rispettato. Sarebbe un controsenso comunque censurabile in sede europea, che un intervento giurisdizionale, diretto a ripristinare un diritto violato dall'eccessiva lungaggine del procedimento, incorra nella stessa anomalia.

L'articolo 4 («Termine e condizioni di proponibilità») prevede che la domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento oppure, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione è divenuta revocabile.

L'articolo 5 stabilisce che il decreto di accoglimento del ricorso è comunicato, a cura della cancelleria, al procuratore generale della Corte dei conti per l'eventuale avvio del procedimento di responsabilità contabile nonché ai titolari dell'azione disciplinare

nei confronti dei dipendenti pubblici comunque interessati al procedimento.

La norma transitoria (articolo 6) prevede al comma 1 che, nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i ricorrenti, che hanno già adito la Corte europea dei diritti dell'uomo sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole, possono accedere al nuovo meccanismo disciplinato nell'articolo 3 qualora non sia intervenuta una decisione sulla ricevibilità da parte dell'organo giurisdizionale internazionale. In tal caso il ricorso alla corte d'appello deve contenere l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla Corte europea. Il comma 2 obbliga la cancelleria del giudice adito di informare senza ritardo il Ministero degli affari esteri - che, come è evidenziato nella relazione che configura la proposta normativa in essere «assicura la difesa del Governo dinanzi agli organi di Strasburgo» - di tutte le domande presentate ai sensi dell'articolo 3 nel termine di cui al comma 1 dello stesso articolo 6. In tale modo si consente al citato Ministero di identificare i ricorsi già eventualmente presentati a Strasburgo e comunicati al Governo italiano.

L'articolo 7 contiene disposizioni finanziarie che, attesa la chiarezza del testo, non meritano nessun commento.

FOLLIERI, *relatore*

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: LUBRANO DI RICCO)

27 aprile 1999

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto
di competenza, parere favorevole.

PARERE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(Estensore: BESOSTRI)

5 maggio 1999

La Giunta, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

rilevando che la domanda di equa riparazione si propone dinanzi alla corte di appello nel cui distretto è iniziato ovvero pende il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, la Giunta osserva che sarebbe preferibile attribuire tale competenza ai giudici di un distretto diverso da quello in cui versa il procedimento, onde evitare che dei giudici possano essere chiamati a pronunciarsi su provvedimenti che li riguardano;

considerando che il termine di sei mesi entro il quale deve essere pronunciato il decreto sul ricorso ha un carattere ordinatorio, la Giunta sottolinea altresì l'esigenza di attribuire al suddetto termine carattere più stringente, onde evitare il paradosso di ricorsi alla Corte europea per violazioni del termine ragionevole in merito alla riparazione di ritardi su precedenti procedimenti giurisdizionali.

Sarebbe altresì opportuno stabilire che i criteri per la determinazione della riparazione del danno tengano conto espressamente dei parametri elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Mentre le disposizioni transitorie, di cui all'articolo 6, disciplinano il caso dei giudizi pendenti innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, dando la facoltà di ricorrere alla nuova istanza nazionale, non è precisato a regime se il ricorso nazionale per equo indennizzo è alternativo o preclusivo al ricorso alla predetta Corte di Strasburgo. Tale ultima ipotesi non sarebbe legittima per contrasto con i diritti assegnati ai cittadini dei Paesi firmatari.

La Giunta chiede, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento, la pubblicazione del presente parere.

DISEGNO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI SENATORI PINTO ED ALTRI

Misure per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del «termine ragionevole» del processo

CAPO I

DEFINIZIONE IMMEDIATA
DEL PROCESSO CIVILE

Art. 1.

(Pronuncia in camera di consiglio)

1. L'articolo 375 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

«Art. 375. - *(Pronuncia in camera di consiglio)*. - Oltre che per il caso di regolamento di competenza e per quello previsto nell'articolo 367, la Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia in camera di consiglio con ordinanza quando, su richiesta del pubblico ministero o di ufficio, riconosce di dover dichiarare l'inammissibilità del ricorso, pronunciare il rigetto per manifesta infondatezza dei motivi previsti nell'articolo 360, ordinare la integrazione del contraddittorio o la notificazione di cui all'articolo 332, oppure dichiarare la estinzione del processo per avvenuta rinuncia.

La Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia sentenza in camera di consiglio, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, quando il ricorso è manifestamente fondato.

La Corte, se ritiene che non ricorrano le ipotesi di cui ai commi precedenti, rinvia la causa alla pubblica udienza.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo **e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile**

CAPO I

DEFINIZIONE IMMEDIATA
DEL PROCESSO CIVILE

Art. 1.

*(Pronuncia in camera di consiglio)**Identico*

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

Le conclusioni del pubblico ministero sono notificate almeno venti giorni prima dell'adunanza della Corte in camera di consiglio agli avvocati delle parti, i quali hanno facoltà di presentare memorie entro il termine di cui all'articolo 378, e, nei casi concernenti le pronunzie di manifesta fondatezza o infondatezza, di essere sentiti se compaiono».

CAPO II
EQUA RIPARAZIONE

Art. 2.

(Diritto all'equa riparazione)

1. Chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione.

2. Nell'accertare la violazione il giudice considera la complessità del caso, il comportamento delle autorità e quello delle parti.

3. Il giudice determina la riparazione a norma dell'articolo 2056 del codice civile, applicando **altresì** i criteri seguenti:

a) si considera solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole di cui al comma 1;

b) il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso la dichiarazione dell'avvenuta violazione, di cui possono essere disposte, qualora il giudice lo ritenga necessario, adeguate forme di pubblicità.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

CAPO II
EQUA RIPARAZIONE

Art. 2.

(Diritto all'equa riparazione)

1. *Identico.*

2. Nell'accertare la violazione il giudice considera la complessità del caso, il comportamento **del magistrato procedente nonchè** delle autorità e quello delle parti.

3. Il giudice determina la riparazione a norma dell'articolo 2056 del codice civile, **osservando le disposizioni** seguenti:

a) **rileva** solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole di cui al comma 1;

b) il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso la dichiarazione **di cui deve essere disposta un'adeguata fase di pubblicità.**

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

Art. 3.

(*Procedimento*)

1. La domanda di equa riparazione si propone dinanzi alla corte di appello nel cui distretto è iniziato ovvero pende il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata.

2. La domanda si propone con ricorso depositato nella cancelleria della corte di appello, sottoscritto da un difensore munito di procura speciale e contenente gli elementi di cui all'articolo 125 del codice di procedura civile.

3. Il ricorso è proposto nei confronti del Ministro di **grazia e giustizia** quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare, del Ministro delle finanze quando si tratta di procedimenti del giudice tributario. Negli altri casi è proposta nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

4. Unitamente al ricorso deve essere depositata, a pena di improcedibilità, copia degli atti del procedimento di cui al comma 1.

5. La corte di appello provvede ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione della camera di consiglio, è notificato, a cura del ricorrente, all'amministrazione convenuta, presso l'Avvocatura dello Stato. Tra la data della notificazione e quella della camera di consiglio deve intercorrere un termine non inferiore a quindici giorni.

6. I difensori delle parti sono sentiti in camera di consiglio se compaiono.

7. Il decreto è pronunciato entro sei mesi dal deposito del ricorso ed ha efficacia im-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 3.

(*Procedimento*)

1. La domanda di equa riparazione si propone dinanzi alla corte di appello **competente ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale a giudicare sulla responsabilità dei magistrati** nel cui distretto è **concluso o estinto relativamente ai gradi di merito** ovvero pende il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata.

2. *Identico.*

3. Il ricorso è proposto nei confronti del Ministro **della** giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare, del Ministro delle finanze quando si tratta di procedimenti del giudice tributario. Negli altri casi è proposta nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Soppresso.

4. *Identico.*

5. *Identico.*

6. La corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto im-

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

mediata, anche se è proposto ricorso per Cassazione.

Art. 4.

(Termine e condizioni di proponibilità)

1. La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva.

Art. 5.

(Comunicazioni)

1. Il decreto di accoglimento della domanda è comunicato a cura della cancelleria, oltre che alle parti, al procuratore generale della Corte dei conti.

Art. 6.

(Norma transitoria)

1. Nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, coloro i quali abbiano già tempestivamente presentato **un** ricorso alla Commissione europea dei diritti dell'uomo, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui al citato articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 858, possono presentare la domanda di cui all'articolo 3 della presente legge qualora non sia intervenuta una decisione sulla ricevibilità da parte della Commissione. In tal caso la domanda alla corte di appello deve contenere

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

pugnabile per cassazione. Il decreto è immediatamente esecutivo.

Art. 4.

(Termine e condizioni di proponibilità)

Identico

Art. 5.

(Comunicazioni)

1. Il decreto di accoglimento della domanda è comunicato a cura della cancelleria, oltre che alle parti, al procuratore generale della Corte dei conti, **ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità contabile, nonchè ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento.**

Art. 6.

(Norma transitoria)

1. Nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, coloro i quali abbiano già tempestivamente presentato ricorso alla **Corte** europea dei diritti dell'uomo, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui **all'**articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione **europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge** 4 agosto 1955, n. 858, possono presentare la domanda di cui all'articolo 3 della presente legge qualora non sia intervenuta una decisione sulla ricevibilità da parte

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla Commissione europea.

2. La cancelleria del giudice adito informa senza ritardo il Ministero degli affari esteri di tutte le domande presentate ai sensi dell'articolo 3 nel termine di cui al comma 1 del presente articolo.

Art. 7.

(*Disposizioni finanziarie*)

1. Gli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge sono imputati ad apposito capitolo da istituire «per memoria» nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica alla cui dotazione si provvede, in considerazione della natura della spesa, mediante prelevamento dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine iscritto nel medesimo stato di previsione.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

della **predetta Corte europea**. In tal caso, **il ricorso** alla corte d'appello deve contenere l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla **predetta Corte europea**.

2. *Identico.*

Art. 7.

(*Disposizioni finanziarie*)

Identico