LA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO PENALE TRA IL DEBOLE DIALOGO DELLE CORTI EUROPEE E LE SPINTE DI ARMONIZZAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

di Thomas Di Candia

(*Dottore di ricerca in Diritto e Scienze Umane,*
Università degli Studi dell'Insubria)

Il contenuto del principio della ragionevole durata del processo si è arricchito nel corso degli anni, affiancando alla tradizionale dimensione di diritto soggettivo anche una di garanzia oggettiva. Il diritto europeo opera su piani, con modalità e obiettivi differenti, tanto che il pilastro dell'equo processo e le relative garanzie procedurali sono stati storicamente definiti dal formante giurisprudenziale europeo (in particolare dalla Corte europea dei diritti dell'uomo), mentre, solo recentemente, la dimensione temporale del modello processuale penale è entrata nell'agenda politica delle istituzioni dell'Unione europea, che si sono interessate ad essa nell'ambito delle riforme nazionali connesse al programma europeo *Next Generation EU* al fine di garantire una maggiore competitività mediante la riduzione dei tempi processuali. Alla luce di tali dinamiche, che possono portare a un disallineamento tra le due grandi leve dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, il contributo intende esaminare l'evoluzione di tale peculiare garanzia ed evidenziare il ruolo sempre più cruciale del dialogo tra legislatori nazionali, giudici nazionali, istituzioni europee e corti europee per raggiungere un livello uniforme di tutela del diritto a una ragionevole durata del processo.

Over the years, the right to a trial within a reasonable time has progressively acquired a richer and more complex content. Alongside its traditional dimension as an individual subjective right, it has also evolved into an objective guarantee serving broader systemic interests. The influence of European law likewise operates at different levels, through distinct mechanisms and with diverse objectives. While the foundations of the right to a fair trial and its procedural safeguards have historically been shaped by European case law – most notably that of the European Court of Human Rights – the temporal dimension of criminal proceedings has only recently entered the political agenda of the European Union institutions. These institutions have addressed this issue in the context of national reforms linked to the Next Generation EU package, with the aim of enhancing competitiveness through the reduction of the length of judicial proceedings. Against this background, which may generate a degree of misalignment between the respective approaches of the European Union and the Council of Europe, this article examines the evolution of the guarantee of a trial within a reasonable time and highlights the increasingly crucial role of dialogue among national legislators, domestic courts, European institutions, and European courts in securing a uniform level of protection of this fundamental right.

Ragionevole durata, Consiglio d'Europa, Unione europea, Processo penale
Reasonable time, Council of Europe, European Union, Criminal proceedings

Sommario: 1. Il principio della ragionevole durata del processo penale. – 1.1. La discussa natura della ragionevole durata nell'assetto costituzionale. – 1.2. Le ricadute reali della dimensione anche oggettiva – 2. L'impatto europeo sulla garanzia della ragionevole durata del processo penale. – 3. Il diritto soggettivo alla ragionevole durata del processo penale e la Corte europea dei diritti dell'uomo. – 3.1. La costruzione di un livello uniforme di protezione dei diritti fondamentali nello spazio giuridico del Consiglio d'Europa. – 3.1.1. I parametri concreti per la definizione della ragionevolezza della durata. – 3.1.2. I criteri per la misurazione delle tempistiche processuali. – 3.1.3. La verifica dell'effettività dei rimedi nazionali. – 3.2. L'influenza della Corte di Strasburgo nell'applicazione della garanzia alla ragionevole durata negli ordinamenti interni. – 4. La posizione passiva della Corte di giustizia dell'Unione europea nella garanzia del diritto soggettivo alla ragionevole durata. – 5. Il parametro oggettivo della ragionevole durata del processo penale e l'importanza crescente dell'Unione europea. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Per poter approfondire il tema del diverso impatto dei formanti europei sulla garanzia della ragionevole durata del processo penale occorre previamente soffermarsi sulla sua duplice natura.

Ancor prima appare utile premettere alcuni cenni in punto di difficoltà di definizione del concetto di ragionevole durata.

Il nucleo essenziale della garanzia è costituito dalla necessità che il processo penale si svolga all'interno di un intervallo temporale compreso tra una durata minima, necessaria affinché non sia eccessivamente rapido, e una durata massima accettabile, oltre la quale il termine si rivela oltremodo lungo e non più idoneo a perseguire le finalità di giustizia.

Un paragone calzante è quello della similitudine tra la durata del processo penale e lo stadio di maturazione della frutta. Il processo deve concludersi quando "maturo", poiché un processo troppo rapido potrebbe essere "acerbo" e, quindi sommario, mentre uno eccessivamente lungo potrebbe rischiare di "guastarsi".

Nel nostro ordinamento il principio della ragionevole durata trova una duplice dimensione, come diritto soggettivo riconosciuto all'individuo nel "suo caso", ma anche come fondamentale elemento del giusto processo che deve irradiare il modello processuale astratto e, quindi, potenzialmente tutti i giudizi penali.

La valenza di diritto soggettivo della garanzia alla ragionevole durata è indubbia, in quanto in tale forma è espressamente sancita nelle fonti sovranazionali.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali prevede, quanto alla durata massima, che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole»[1], mentre, con riferimento alla durata minima, che «ogni accusato ha diritto di: [...] (b) disporre del tempo [...] necessari[o] a preparare la sua difesa»[2].

Il Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite prevede che «ogni individuo accusato di un reato ha diritto, [...], come minimo alle seguenti garanzie: b) a disporre del tempo e dei mezzi necessari alla preparazione della difesa [...]; c) ad essere giudicato senza ingiustificato ritardo»[3].

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si limita a configurare un tetto massimo di durata: «ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole»[4].

Nel diritto nazionale la garanzia di una ragionevole durata era stata enucleata dalla Corte costituzionale a partire dall'art. 24 della Costituzione, configurandosi le stasi processuali per un tempo indefinito e indeterminabile come lesive delle garanzie difensive[5].

Dalla formulazione lessicale utilizzata dalle disposizioni sovranazionali è pacifica la struttura del principio come diritto soggettivo della persona[6], la cui tutela è azionabile mediante i meccanismi previsti nelle fonti di riferimento, tra cui il più importante è la possibilità di accedere alla giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

---

[1] Così l'art. 6 par. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta in seno al Consiglio d'Europa il 4.11.1950 a Roma (di seguito: Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

[2] In questi termini si esprime l'art. 6 par. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

[3] Tale è la formulazione dell'art. 14 par. 3 del Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16.12.1966.

[4] Si veda l'art. 47 par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione a Nizza il 7.12.2000.

[5] La Corte costituzionale ha espresso questo tipo di valutazione in diverse sentenze, la più importante delle quali è C. cost., 22.10.1999 n. 388 che, pur trattando di una valutazione di legittimità costituzionale di una norma processuale civile, esprime valutazioni perfettamente estendibili al processo penale, affermando che «il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi, garantito dall'art. 24 della Costituzione, [...] implica una ragionevole durata del processo, perché la decisione giurisdizionale alla quale è preordinata l'azione, promossa a tutela del diritto, assicuri l'efficace protezione di questo e, in definitiva, la realizzazione della giustizia».

[6] L'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali parla espressamente di «diritto» spettante a «ogni persona» e a «ogni accusato». Il Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite lo configura esplicitamente come «diritto» previsto per «ogni individuo accusato di un reato». Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea attribuisce a «ogni individuo» tale «diritto».

La conformazione di garanzia soggettiva permea certamente anche il sistema nazionale in ragione dell'ingresso delle sopra citate norme attraverso l'art. 117 della Costituzione e il meccanismo della norma interposta.

La garanzia della ragionevole durata del processo penale ha trovato una specifica disciplina solo con la modifica dell'art. 111 della Costituzione, nel quale è previsto, con riferimento al limite massimo di durata, che «la legge ne [di ogni processo] assicura la ragionevole durata»[7] e, quanto alla durata minima, che «nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato [...] disponga del tempo [...] necessari[o] per preparare la sua difesa»[8].

La formulazione delle norme, che individua come obbligata "la legge", ha portato a considerare tale enunciazione come un possibile parametro oggettivo volto a regolare il modello processuale astratto, valorizzando il più ampio profilo dell'efficienza nell'amministrazione della giustizia. In questo modo è elevato a valore oggettivo che impone – nel bilanciamento con gli altri principi dell'equo processo e, più in generale, costituzionali – un vincolo all'ampia discrezionalità decisionale del legislatore.

1.1. Sulla possibilità di ritenere il principio della ragionevole durata del processo penale come mera garanzia soggettiva o anche come criterio oggettivo vincolante per il legislatore e quale regola strutturale del modello processuale astratto si è avuta un'ampia e accesa discussione dottrinale.

I sostenitori della esclusiva natura di diritto soggettivo di tale principio hanno stigmatizzato come altamente rischiosa per la tenuta del sistema la lettura più ampia, comportando uno stravolgimento della gerarchia dei valori, con conseguente squilibrio nel bilanciamento dei diritti, così trasformando il diritto soggettivo alla ragionevole durata da una garanzia contro gli abusi a una sorta di congegno al servizio della difesa sociale idoneo a prevalere sui diritti dell'imputato e volto a limitare la garanzia del diritto di difesa[9].

[7] Così l'articolo 111, comma 2 della Costituzione.

[8] In questi termini l'articolo 111, comma 3 della Costituzione.

[9] Una tale posizione è stata espressa in E. Amodio, *Ragionevole durata del processo,* abuse of process *e nuove esigenze di tutela dell'imputato*, in *DPP* 2003, 797 ss., che critica l'attribuzione alla speditezza processuale del valore di garanzia oggettiva, da intendersi come «tutela destinata a operare non nell'interesse dell'imputato, ma a vantaggio dello stesso sistema che deve poter raggiungere senza ingiustificati ritardi il suo traguardo nell'*iter* di accertamento della verità». In questo modo, per l'autore, il «divieto costituzionale di tempi irragionevoli», limitando l'attuazione del giusto processo, imporrebbe al «legislatore ordinario [di] fare attenzione a non espandere le garanzie difensive sacrificando l'esigenza di celerità che fa capo all'apparato della giustizia penale».

A sostegno della lettura dell'art. 111 co. 2 unicamente quale diritto soggettivo dell'imputato, escludendo qualsiasi lettura estensiva, sono state avanzate ragioni di carattere sistematico, legate alla necessità di una protezione prioritaria per l'imputato, parte più debole nella strutturale disuguaglianza del modello processuale, alla incompatibilità con il diritto dell'imputato di disporre del tempo necessario per preparare la propria difesa previsto dall'art. 111, comma 3 della Costituzione e alla previsione dello strumento del procedimento per l'equa riparazione del pregiudizio patito in ragione dell'irragionevole durata del processo penale introdotta dalla l. 24.3.2001 n. 89, cd. legge Pinto[10].

A fronte di tale posizione dottrinale emergono diverse ragioni che permettono di ritenere che la garanzia della ragionevole durata del processo presenti anche una dimensione oggettiva e di indirizzo del legislatore[11].

[10] Quanto al primo profilo, all'oggettiva disuguaglianza tra le parti dovrebbe seguire una posizione privilegiata dell'imputato sul piano della ragionevole durata rispetto al pubblico ministero, con la conseguenza logica «che sia anzitutto la parte più debole a vedersi riconosciuta una protezione prioritaria rispetto a inerzie e ritardi imputabili alla parte istituzionalmente più forte», così «nella scala dei valori costituzionali quello della pubblica accusa è però un interesse di grado minore rispetto al diritto che fa capo all'imputato e non può certo essere elevato al rango di matrice primaria o esclusiva della garanzia costituzionale come si fa quando lo si concepisce come limite all'esercizio del diritto di difesa». La seconda ragione di matrice sistematica è legata alla sostenuta incompatibilità tra la lettura "oggettiva" della ragionevole durata e la garanzia del tempo necessario all'esercizio del diritto di difesa sancita dall'art. 111 co. 3 Cost., poiché «è dunque la difesa, nella gerarchia dei valori costituzionali, a poter influire sui tempi processuali, dilatandoli se è indispensabile per la salvaguardia del bene primario. Del resto, non si riesce a capire perché, in una carta fondamentale come la nostra in cui tutte le norme concernenti il processo penale sono concepite come garanzie della persona chiamata a rispondere di un fatto di reato (presunzione di non colpevolezza; libertà personale; diritto di difesa; precostituzione del giudice naturale), solo la previsione di tempi ragionevoli per il processo dovrebbe essere considerata espressione di una esigenza di difesa sociale, destinata anzitutto ad operare *contra reum*». Infine, un'ulteriore indicazione all'esclusione della dimensione oggettiva sarebbe legata alla incompatibilità con il cd. procedimento Pinto, che consente la riparazione del pregiudizio derivante dalla irragionevole durata, ritenendo che «la garanzia dello *speedy trial* è un diritto inviolabile dell'uomo riconosciuto dalla legge ordinaria nell'art. 6 Conv. eur. dir. umani. Esso è tanto poco "oggettivo" da offrire il titolo di una azione riparatoria a chi abbia subito un danno per effetto della sua violazione. Paradossalmente, a voler seguire la tesi della celerità processuale quale fonte di un potere statuale di limitazione del diritto di difesa si dovrebbe ritenere incostituzionale tanto la norma di fonte pattizia, quanto la nuova legge sull'equa riparazione». In questi termini E. Amodio, *op. cit*., 798 s.

[11] Tale impostazione dottrinale, che valorizza anche il profilo oggettivo del principio della ragionevole durata del processo penale, trova il suo "capofila" in Paolo Ferrua, per il quale rappresenta, per come formulato nell'art. 111 co. 2 Cost., anche una garanzia oggettiva di buon andamento della giustizia. Tale posizione si incentra sia sul tenore letterale degli artt. 111 co. 2 ultimo periodo Cost. e 6 par. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia dal generale principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché sulla tipologia di controllo che può essere svolto dalla Corte costituzionale. Per un approfondimento sul tema si vedano P. Ferrua, *Il 'giusto processo'*, Bologna 2007, 54 s. e P. Ferrua, *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, in *QuesG* 2017, 109 ss. In generale, sul tema della configurazione del diritto alla ragionevole durata hanno offerto il proprio contributo anche, tra gli altri, V. Grevi, *Alla ricerca di un processo penale «giusto»*, Milano 2000, 324 ss.; M. Cecchetti, *Il principio del "giusto processo" nel nuovo art. 111 Cost. Origini e contenuti normativi generali*, in

Il primo profilo rilevante è di carattere formale, infatti l'art. 111 propone un tenore letterale che consente, se non addirittura impone, tale lettura, presentando nella propria struttura un verbo all'indicativo presente che prescrive un obbligo, «assicura», e individuando quale soggetto gravato il legislatore («la legge») e non prevede, a differenza delle fonti sovranazionali, un «diritto» della persona sottoposta al processo penale («ogni persona», «ogni accusato», «ogni individuo»)[12].

Un secondo elemento determinante al fine di configurare la ragionevole durata anche come un criterio oggettivo per la formulazione del modello processuale penale è legata allo strumento di controllo previsto.

In caso di violazione del diritto soggettivo alla ragionevole durata nel singolo processo è possibile per l'individuo adire la Corte europea dei diritti dell'uomo (e, prima ancora, anche il rimedio nazionale del c.d. procedimento Pinto), che valuterà se sia stata o meno rispettata tale garanzia individuale. Diversamente, qualora ad essere violato sia il dovere imposto dall'art. 111 Cost. al legislatore di assicurare una ragionevole durata, lo strumento di tutela previsto è il giudizio di legittimità costituzionale innanzi alla Consulta. La Corte costituzionale non si esprime sulla durata dei singoli procedimenti e con portata limitata ad un singolo caso, ma si pronuncia su una disposizione normativa configurata dal legislatore che non sia in grado di assicurare nel complesso la ragionevole durata della giustizia penale, in quanto prevede delle soluzioni che comportano tempi irragionevolmente e irrazionalmente lunghi, ponendo formalità superflue, non giustificate da esigenze

Giusto processo. Nuove norme sulla formazione e valutazione della prova (legge 1° marzo 2001, n. 63), a cura di P. Tonini, Padova 2001, 49 ss.; A. Nappi, *La ragionevole durata del giusto processo*, in *CP* 2002, 1540 ss.; G. Ubertis, *Azione penale, contraddittorio e durata ragionevole del processo*, in *Per una giustizia penale più sollecita: ostacoli e rimedi ragionevoli*, a cura di C. Beria di Argentine, Milano 2006, 15 ss.; F. Giunchedi, *La tutela dei diritti umani nel processo penale*, Milano 2007, 89 ss.; A. Ciglioni, *La ragionevole durata del processo penale*, in *Fisionomia costituzionale del processo penale*, a cura di G. Dean, Torino 2007, 197 ss.; S. Buzzelli, *Durata ragionevole, tipologie procedimentali e rimedi contro i ritardi ingiustificati*, in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, a cura di A. Balsamo e R.E. Kostoris, Torino 2008, 256 s.; B. Lavarini, *La ragionevole durata del processo come garanzia soggettiva*, in www.lalegislazionepenale.eu (31.12.2019); R.E. Kostoris, *Processo penale e paradigmi europei*, Torino 2022, 8 ss.; F. Siracusano, *La ragionevole durata del processo tra distopia e utopia*, in www.lalegislazionepenale.eu (1.12.2025). Si consenta, inoltre, di rinviare anche a DI CANDIA T., *La tartaruga giudiziaria penale e la vela dei riti alternativi. Principio della ragionevole durata e statistica applicata*, Torino 2024, 74 ss.

[12] Ritiene tale lettura non condivisibile E. Amodio, *op. cit*, 797, per il quale è «evidente infatti che la locuzione "ne assicura" si riferisce al processo e alla garanzia del contraddittorio tra le parti, secondo quanto esplicitato dalla proposizione precedente. Di qui la conferma che destinatari dello "*speedy trial*" sono i soggetti che assumono la qualità di parte nella sede processuale. Altro modo di intendere la norma non c'è, se non si vuole cadere nella lettura banale e asfittica di un solenne impegno costituzionale per configurarlo come mero auspicio di buona organizzazione giudiziaria che assicuri la speditezza dei tempi processuali».

repressive o di tutela delle garanzie difensive oppure inutili passaggi di atti da un organo all'altro.

Infine, consente di propendere per la lettura più ampia del principio anche l'analisi del contesto in cui è stato modificato l'art. 111 della Costituzione. Negli anni a cavallo tra il XX e il XXI secolo si raggiunse l'apice del problema del numero delle condanne da parte della Corte di Strasburgo nei confronti dell'Italia per la violazione del diritto alla ragionevole durata sancito dall'art. 6 della Convenzione, manifestandosi quindi l'urgenza per il legislatore nazionale di intervenire per limitare l'endemica e patologica eccessiva durata dei processi penali mediante l'adozione di correttivi "di sistema", operando sulle regole processuali, così da essere in grado di anticipare e limitare all'origine il problema, risultando gli strumenti indennitari funzionali a mitigare gli effetti della patologia, analogamente ai farmaci sintomatici, ma non idonei a prevenire il fenomeno, per i quali sarebbe servito un "farmaco curativo".

È in quest'ottica che deve essere letta la scelta di formulare il secondo periodo del comma secondo dell'art. 111 Cost. valorizzando anche la struttura di criterio oggettivo che deve guidare l'attività del legislatore, il quale nel formulare le norme processuali penali dovrà optare tra le più soluzioni adottabili, nel bilanciamento con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, per quelle che consentono tempi più celeri e di evitare ingiustificati ritardi. In caso di mancato rispetto dell'"obbligo" costituzionale, sarà possibile l'intervento di ampia portata della Corte costituzionale.

1.2. Tale inquadramento del principio della ragionevole durata nel nostro sistema, che contempla anche una dimensione di garanzia oggettiva che deve essere garantita nel modello processuale astratto, porta delle rilevanti conseguenze.

Al diritto soggettivo alla ragionevole durata di matrice sovranazionale, garantito a ogni individuo nel singolo processo, l'art. 111, comma secondo, ultimo periodo Cost. affianca una garanzia oggettiva e trasversale che deve influenzare il modello processuale e, quindi, ogni processo.

La previsione costituzionale indicata consente di considerare la valorizzazione della ragionevole durata come un'indicazione metodologica per il legislatore, il quale, nella formulazione di ogni norma processuale penale, deve considerare tale principio nel bilanciamento con gli altri valori costituzionalmente rilevanti. Nell'adozione di ogni scelta normativa, il legislatore, tra più modalità di regolamentazione astrattamente idonee ad assicurare la tutela delle garanzie fondamentali, deve prediligere l'opzione

che comporta il minore impatto sui tempi processuali, così riducendo al minimo i tempi morti, il rischio di ingiustificati ritardi e di abusi.

La duplice valenza del principio ha rilevanza sia sul "sistema" dei rimedi in caso di violazione, ampliandone il novero, sia sotto il profilo delle autorità giudiziarie interessate.

Il diritto soggettivo alla ragionevole durata consente alla persona sottoposta al processo, che ritenga non rispettata tale garanzia, di esperire uno specifico strumento interno, previsto dalla c.d. "legge Pinto", e di attivare il rimedio del ricorso individuale alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Si tratta di giudizi specifici e in concreto, volti a verificare se in un determinato procedimento penale sia stato superato il limite della ragionevole durata. Questi costituiscono dei rimedi successivi e compensatori, con efficacia limitata all'individuo e al singolo processo.

A dette soluzioni di impronta più tradizionale, la più ampia formulazione dell'art. 111 Cost. consente di affiancare la possibilità di sottoporre le norme, che appaiano contrastare con il dovere istituzionale di garantire la ragionevole durata dei processi, al vaglio della Corte costituzionale, così consentendo di attivare un giudizio incidentale di legittimità costituzionale, che è uno strumento generale e astratto.

Il principio della ragionevole durata si pone alla Consulta quale ulteriore parametro di valutazione, tra i diversi da considerare, nei giudizi di verifica della compatibilità costituzionale operati sulle disposizioni legislative, con la possibilità di addivenire a una dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che causano ingiustificate dilatazioni dei tempi processuali.

In quest'ottica è da ricordare che la Corte costituzionale si è più volte espressa ricordando che la celerità non è un valore in sé e deve accompagnarsi all'adeguatezza delle garanzie difensive[13], trattandosi di un valore-risultato, strumentale ad assicurare la disponibilità di un periodo sufficiente, non eccessivo e idoneo per celebrare il giudizio, ma allo stesso tempo funzionale a non ledere altri diritti.

La compresenza di una copertura diretta del diritto "soggettivo" per l'individuo nel singolo processo – tutelata mediante la previsione di rimedi compensativi (quale il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo e, ancor prima, il rimedio interno

[13] C. cost., 4.12.2009 n. 317 ha affermato che rileva «esclusivamente la durata del giusto processo, altrimenti si introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all'interno dello stesso articolo 111 Cost., che da una parte imporrebbe una piena tutela del principio del contraddittorio e dall'altra autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata dei procedimenti». In questi termini anche C. cost., 10.6.2010 n. 205 e C. cost., 9.5.2022 n. 111 la quale afferma che «un processo non giusto, perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata».

configurato dalla legge Pinto) – e di una garanzia "oggettiva" indiretta a livello ordinamentale e di modello processuale – tutelata attraverso il possibile intervento della Corte costituzionale per dichiarare l'illegittimità delle norme manifestamente e irragionevolmente causative di ingiustificate dilazioni dei tempi processuali – configura una "rete" di tutela integrata che dovrebbe garantire il rispetto del principio della ragionevole durata sia a livello di "modello" costituzionale del processo penale sia nei casi, teoricamente eccezionali, in cui il singolo processo ecceda i limiti temporalmente accettabili.

In questo modo il sistema cerca di dare risposta alla necessità di poter intervenire sia a monte sia a valle del problema, poiché anche qualora il rito processuale penale fosse strutturato in modo tale da garantire al massimo la ragionevole durata, rimarrebbero fisiologicamente possibili situazioni specifiche in cui la durata potrebbe risultare eccessiva e, conseguentemente, meritevole di tutela "soggettiva".

2. Tale premessa sulla duplice natura del principio della ragionevole durata è funzionale anche a comprendere il diverso impatto del "diritto europeo" sulla sua configurazione all'interno dei confini nazionali.

Rispetto alla ragionevole durata intesa quale diritto soggettivo dell'individuo un ruolo primario nell'interpretazione e nella tutela di tale garanzia spetta al formante giurisprudenziale europeo e in specie, in modo quasi del tutto egemonico, alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Diversamente, rispetto alla ragionevole durata quale parametro oggettivo che deve caratterizzare il modello processuale, si registra un crescente interesse nel contesto della "piccola" Europa, con delle spinte di "armonizzazione" atipica ormai stabilmente presenti nell'agenda politica dell'Unione europea.

3. Pur trattandosi di un diritto soggettivo sancito in diverse fonti sovranazionali, è nel sistema delineato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa che la garanzia individuale della ragionevole durata del processo trova maggiore tutela.

La Corte europea dei diritti dell'uomo svolge storicamente un ruolo cruciale nell'interpretazione dell'art. 6 della Convenzione, così definendo i caratteri fondamentali del diritto alla ragionevole durata del processo e determinando il livello minimo uniforme di protezione nello spazio giuridico della "grande" Europa.

Indirettamente, la Corte di Strasburgo si è resa protagonista anche di una forte influenza sulle corti nazionali, che ne hanno seguito i dettami nell'applicazione delle garanzie processuali nei diversi ordinamenti, come accaduto nella materia dei rimedi interni alla irragionevole durata.

3.1. La Corte di Strasburgo ha fornito un rilevantissimo contributo nell'applicazione di una tutela i cui confini, legati a un concetto mobile come quello di ragionevolezza, non appaiono di semplice e univoca interpretazione.

I principali ambiti di intervento della Corte sono relativi alla definizione dei parametri concreti per determinare la ragionevolezza della durata, all'individuazione dei criteri per la misurazione delle tempistiche processuali e alla verifica dell'effettività dei rimedi adottati.

3.1.1. La Corte europea dei diritti dell'uomo nel corso del tempo ha definito una serie di parametri legati al caso concreto che consentono di valutare la ragionevolezza della durata.

Il primo criterio individuato è quello della complessità della causa[14]. Quanto più la causa è complessa, tanto più risultano comprensibili tempi di definizione lunghi.

La complessità può essere ricavata da una serie di elementi oggettivi legati alla tipologia di attività o di accertamento che deve essere svolto.

In questo senso sono ragionevoli tempistiche più lunghe per la definizione di un procedimento penale che presenta un numero elevato di capi di imputazione oppure per reati il cui accertamento è per natura particolarmente complesso[15]. Ancora, appare

[14] Il parametro della complessità della causa è trattato in moltissime pronunce della Corte di Strasburgo, tra le quali C. eur., 27.7.1992, *Tomasi c. Francia*, § 125; C. eur., 7.12.1999, *Bouilly c. Francia*, § 19; C. eur. GC, 22.5.2012, *Idalov c. Russia*, § 188; C. eur. GC, 17.7.2014, *Svinarenko e Slyadnev c. Russia*, § 143; C. eur., 11.9.2018, *Cipolletta c. Italia*, § 42; C. eur., 28.5.2019, *Liblik e altri c. Estonia*, § 91; C. eur., 20.6.2019, *Chiarello c. Germania*, § 45; C. eur., 28.4.2022, *Verrascina c. Italia*, § 31; C. eur. GC, 3.11.2022, *Vegotex International S.A. c. Belgio*, § 151; C. eur., 23.5.2023, *Rodotou c. Cipro*, § 57; C. eur., 21.5.2026, *Lena Hakobyan e altri c. Armenia*, § 65. Per un ampio approfondimento sul tema si rimanda a F. Calvez, N. Regis, *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, CEPEJ 2018, 15 ss. Utile la consultazione anche di M. Chiavario, *Processo e garanzie della persona: Le singole garanzie*, II, Milano 1982, 212 s.; A. Ciglioni, *op. cit.*, pp. 202-203; B. Nacar, *I termini e la ragionevole durata del processo penale*, Torino 2012, 51 ss.; sia consentito il rinvio a T. Di Candia, *op. cit.*, 82 ss.

[15] Con riferimento alla complessità del caso, si v. C. eur., 1.8.2000, *C.P. e altri c. Francia*, § 30, ove si afferma che «il caso era molto complesso poiché riguardava una frode su larga scala che coinvolgeva diverse società e consisteva in transazioni complesse mirate a eludere la vigilanza delle autorità inquirenti [...]. Il giudice istruttore aveva dovuto districare una rete di società interconnesse e individuare l'esatta natura dei rapporti istituzionali, amministrativi e finanziari tra le stesse».

ragionevole impiegare un lasso temporale maggiore nei casi in cui l'attività istruttoria si presenti particolarmente complicata o laboriosa, come nelle situazioni in cui è presente un numero elevato di testimoni da sentire o di accusati da interrogare[16], oppure quando c'è la necessità di esperire diversi accertamenti tecnici e peritali[17] ovvero occorra compiere attività di indagine all'estero rilevanti e difficili[18]. Un'altra ragione che può consentire di sopportare tempistiche più dilatate è legata all'ampiezza della documentazione da analizzare[19].

La complessità può anche essere strutturale[20], in quanto legata alla presenza di molte parti processuali, oppure una complessità "in diritto", presentando il caso in esame delle questioni di diritto particolarmente rilevanti che comportano la necessità di dirimere dei contrasti giurisprudenziali oppure legate alla scarsità di precedenti specifici o alla necessità di ottenere una pronuncia dalla Corte di giustizia dell'Unione europea oppure su questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione[21].

---

[16] Sul punto, v. C. eur., 6.2.1993, *Messina c. Italia*, § 28, nella quale si afferma che: «tenuto conto della natura delle accuse mosse al ricorrente, la Corte ammette che le autorità giudiziarie possano aver incontrato alcune difficoltà legate al numero delle persone da interrogare e al numero dei testimoni da ascoltare».

[17] In tema di accertamenti tecnici e peritali, cfr. C. eur. GC, 25.6.2019, *Nicolae Virgiliu Tănase c. Romania*, § 210: «La Corte osserva che l'indagine penale aperta sulle circostanze dell'incidente del ricorrente era di notevole complessità fattuale e comportava diverse possibilità che gli investigatori dovevano esplorare. Si rileva inoltre che la complessità procedurale del caso è aumentata a causa delle ripetute perizie forensi e tecniche necessarie per chiarire le circostanze dell'incidente». Con riferimento al nostro Paese si v. C. eur., 23.11.1993, *Scopelliti c. Italia*, § 23.

[18] In merito C. eur., 9.3.2021, *Arewa c. Lituania*, § 52: «Nel presente caso, si sono dovute svolgere indagini a Hong Kong, in Ungheria, Spagna, Danimarca e Stati Uniti. Tenuto conto di tali circostanze [...] la Corte ammette che l'indagine era rilevante, lunga e difficile».

[19] Sul tema dell'ampiezza della documentazione da analizzare, cfr. C. eur., 27.6.1968, *Neumeister c. Austria*, § 21: «Non c'è dubbio che il caso Neumeister fosse di straordinaria complessità [...]. Non è possibile, ad esempio, ritenere le autorità giudiziarie austriache responsabili delle difficoltà incontrate all'estero per ottenere l'esecuzione delle loro numerose rogatorie [...]. La necessità di attendere le risposte spiega probabilmente il ritardo nella chiusura dell'indagine, nonostante in Austria non rimanessero ulteriori misure investigative da condurre [...]. È evidente, infine, che i ritardi [...] sono stati in gran parte causati dalla necessità di dare tempo ai legali delle parti e anche ai giudici di merito di prendere conoscenza degli atti della causa, che comprendevano ventuno volumi di circa cinquecento pagine ciascuno oltre a numerosi altri documenti».

[20] Si v. C. eur., 27.6.1968, *Neumeister c. Austria*, §§ 20 e 21.

[21] In punto di complessità "in diritto", con riferimento alla necessità di superare dei contrasti presenti nella giurisprudenza, v. C. eur., 27.10.1994, *Katte Klitsche de la Grange c. Italia*, §§ 55 e 62. Con riferimento alla complessità legata alla novità della vicenda e alla scarsità di precedenti specifici cfr. C. eur., 13.2.2024, *Ann-Zwicker e Jann c. Svizzera*, § 102, nonché C. eur. GC, 29.11.2016, *Lupeni Greek Catholic Parish e altri c. Romania*, § 150, in cui si è affermato, in termini più ampi, che: «Sebbene la fattispecie in sé non fosse particolarmente complessa, la mancanza di chiarezza e prevedibilità del diritto interno ha reso il suo esame difficile». La complessità potrebbe derivare anche dal dover passare per una decisione della Corte di Giustizia dell'Unione europea o dalla presenza di questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione europea. Sul tema C. eur. GC, 27.6.2017, *Satakunnan Markkinapörssi Oy e Satamedia Oy c. Finlandia*, § 212, in cui si afferma che: «La Corte è del parere che il caso fosse effettivamente giuridicamente complesso, fatto dimostrato dalla scarsità della

Un altro parametro da dover tenere in considerazione per valutare la ragionevolezza della durata processuale è quello dell'entità della posta in gioco, che funge da indice di urgenza della decisione [22]. Rispetto al soggetto che si trova in una posizione particolarmente vulnerabile, poiché sottoposto a una limitazione cautelare della libertà personale, occorre che il limbo della provvisorietà si limiti al tempo strettamente necessario all'accertamento. Pertanto, più la posta in gioco è elevata, in ragione di misure cautelari più invasive, meno sarà il tempo che dovrà essere impiegato per addivenire alla definizione del giudizio, poiché più si protrae lo *status* cautelare e maggiori saranno gli effetti negativi, soprattutto in caso di eventuale proscioglimento.

Un ulteriore indice che occorre valutare per determinare la ragionevolezza della durata del processo penale è quello del comportamento del ricorrente. Le dilazioni temporali legate a condotte scorrette dell'accusato o all'adozione di tattiche dilatorie che comportino un ritardo determinante permettono di dilatare la valutazione di ragionevolezza. In questo senso sono rilevanti le condotte che si concretizzano in abusi delle facoltà riconosciute dall'ordinamento, quali il reiterato avvicendamento dei difensori, la ripetuta presentazione di un numero non giustificato di istanze palesemente infondate e meramente dirette ad allungare i tempi processuali, nonché lo stato di latitanza, salvo sia provato dall'accusato che tale situazione non ha avuto alcun impatto pregiudizievole sulla durata del procedimento[23].

---

giurisprudenza a livello finlandese, dalla necessità di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea questioni relative all'interpretazione del diritto dell'UE e al fatto stesso che la causa sia stata deferita alla Grande Sezione di questa Corte».

[22] In termini generali si vedano C. eur. GC, 22.5.2012, *Idalov c. Russia*, §§ 157 e 186; C. eur., 25.6.2013, *Kaçiu e Kotorri c. Albania*, § 151. In quest'ultima pronuncia «La Corte ricorda che la ragionevolezza della durata del procedimento deve essere valutata alla luce delle circostanze del caso di specie e con riferimento ai seguenti criteri: la complessità del caso, il comportamento del ricorrente e delle autorità competenti e l'entità della posta in gioco per il ricorrente nella controversia». Più specifica è C. eur., 25.11.1992, *Abdoella c. Paesi Bassi*, § 24, in cui si evidenzia che «questa Corte ha più volte ritenuto [...] che le persone detenute in attesa di giudizio hanno diritto ad una "speciale diligenza" da parte delle autorità competenti [...]. La Corte conclude che, quando una persona è tenuta in detenzione in attesa della decisione di un'accusa penale a suo carico, il fatto della sua detenzione è un elemento da considerare per valutare se è soddisfatto il requisito di una decisione nel merito entro un termine ragionevole».

[23] Con riferimento alla valutazione della condotta dell'accusato si v. C. eur., 23.4.1987, *Erkner e Hofauer c. Austria*, § 68, nella quale ricorda che: «La Corte [...] sottolinea, in primo luogo, la sua costante giurisprudenza secondo cui non si può imputare ai ricorrenti di aver fatto pieno uso dei mezzi di ricorso messi a loro disposizione dal diritto interno». Negli stessi termini anche C. eur., 2.9.2010, *Mincheva c. Bulgaria*, § 68; C. eur., 13.2.2024, *Ann-Zwicker e Jann c. Svizzera*, § 100. Sui doveri dell'imputato si v. C. eur., 7.7.1989, *Unión Alimentaría Sanders S.A. c. Spagna*, § 35, per la quale: «la Corte ritiene che l'interessato sia tenuto soltanto a dar prova di diligenza nello svolgimento degli atti procedurali che lo riguardano, ad astenersi da utilizzare tattiche dilatorie e di avvalersi delle possibilità offerte dal diritto interno per abbreviare il procedimento». Assume una posizione analoga anche in C. eur., 13.2.2024, *Ann-Zwicker e Jann c. Svizzera*, § 95. Tra i comportamenti stigmatizzati ci sono le iniziative

Per la Corte europea dei diritti dell'uomo anche il comportamento delle autorità giudiziarie competenti deve essere valutato al fine di calibrare il grado di ragionevolezza della durata processuale, poiché può essere ritenuta rilevante ai fini della violazione dell'art. 6 della Convenzione solo se imputabile allo Stato, che deve versare in uno stato di "colpa"[24].

È rilevante il ritardo derivante sia dal comportamento delle singole pubbliche autorità in uno specifico procedimento sia dalle carenze strutturali del sistema.

Con riferimento al primo profilo, sono imputabili allo Stato le inerzie o i tempi morti riconducibili all'incuria o alla negligenza dei singoli magistrati o alla disorganizzazione del singolo ufficio, che possono derivare da immotivati lunghi periodi di incuria delle indagini, da eccessi di zelo che portano alla ripetizione non giustificata di atti di indagine, da ripetuti e ingiustificati rinvii di udienza, dalle eccessive lungaggini nell'espletamento di una perizia, dalla presenza di tempi morti nel passaggio da una fase all'altra oppure dal ritardato deposito dei motivi della sentenza.

Quanto alle carenze strutturali nell'organizzazione giudiziaria nel suo complesso, sono rilevanti i ritardi legati ai difetti nella configurazione del modello processuale penale astratto che non consentono di soddisfare l'esigenza di non eccessiva durata. Con riferimento a questi aspetti lo Stato deve intervenire assicurando l'adozione di misure idonee, volte, ad esempio, ad accelerare l'esame delle cause pendenti

---

frivole, vessatorie o che si caratterizzano per un abuso delle facoltà riconosciute dall'ordinamento, come chiarito da C. eur., 11.7.2013, *Aleksandr Novikov c. Russia*, § 67 e da C. eur., 20.2.1991, *Vernillo c. Francia*, §§ 34-35, in cui si chiarisce che «Nel caso di specie, tuttavia, le parti hanno mostrato scarsa solerzia nel depositare le loro conclusioni»; «Sembra quindi che le parti abbiano fatto molto per prolungare il procedimento». Vengono stigmatizzati dalla Corte anche i reiterati avvicendamenti dei difensori e la ripetuta presentazione di nuove prove in diverse fasi (C. eur., Plenaria, 26.6.1978, *König c. Germania*, § 103), il prolungamento del procedimento instaurandolo strumentalmente innanzi a tribunali non competenti (C. eur., 24.11.1994, *Beaumartin c. Francia*, § 33), la presentazione di un numero non giustificato di ricorsi, richieste di chiarimento e reclami palesemente infondati e meramente diretti ad allungare i tempi processuali (C. eur., 22.3.2016, *Pereira da Silva c. Portogallo*, § 76-79) e lo stato di latitanza (C. eur., 19.10.1999, *Gelli c. Italia*, § 38).

[24] In tema di rilevanza del comportamento dello Stato si v. C. eur. GC, 3.11.2022, *Vegotex International S.A. c. Belgio*, § 152. Tra i comportamenti rilevanti ai fini dell'imputabilità del ritardo la Corte indica gli immotivati lunghi periodi di incuria delle indagini (C. eur., 26.7.2012, *Petko Yordanov c. Bulgaria*, §§ 51-52), gli eccessi di zelo che portano alla ripetizione non giustificata di atti di indagine (C. eur., 20.3.2012, *Serrano Contreras c. Spagna*, § 59 e C. eur., 20.2.2024, *M.G. c. Lituania*, § 106), i ripetuti rinvii di udienze (C. eur., 12.1.2012, *Borisenko c. Ucraina*, § 61), l'incapacità di predisporre gli strumenti necessari per registrare le udienze determinando numerose riprogrammazioni delle stesse (C. eur., 25.7.2013, *Kobernik c. Ucraina*, § 62), le eccessive lungaggini nell'espletamento di una perizia (C. eur., 25.6.1987, *Capuano c. Italia*, § 30), il permettere la presenza di tempi morti nel passaggio da una fase all'altra (C. eur., 10.12.1982, *Foti e altri c. Italia*, § 65), il rimandare l'acquisizione degli atti di un procedimento connesso (C. eur., Plenaria, 26.6.1978, *König c. Germania*; § 104), il ritardare l'estensione della motivazione di una sentenza e il relativo deposito (C. eur. 28.3.1990, *B. c. Austria*, § 52).

evitandone l'allungamento sproporzionato e ad adottare strumenti per smaltire con ragionevole sollecitudine gli eventuali arretrati.

Quello della rimproverabilità del ritardo allo Stato è un indice particolarmente rilevante e incisivo, poiché qualora concorrano ritardi imputabili sia alla condotta dello Stato sia a quella della persona sottoposta al procedimento penale, la Corte valorizza maggiormente il primo, ritenendo che l'atteggiamento non corretto dell'accusato non esonera i giudici nazionali da assicurare la celerità nello svolgimento del processo richiesta dall'art. 6 della Convenzione[25].

3.1.2. La Corte del *Palais des droits de l'homme* ha anche definito quali sono le modalità di misurazione delle tempistiche processuali, individuando i criteri per identificare i momenti di inizio e di fine del giudizio rilevanti al fine della valutazione di ragionevolezza.

La determinazione del termine da cui inizia a decorrere il procedimento penale al fine della valutazione della durata da parte della Corte varia a seconda che il soggetto considerato sia l'accusato o la "vittima".

La «causa» penale ha inizio per l'accusato con la notifica ufficiale da parte dell'autorità competente dell'accusa di aver commesso un reato oppure dall'adozione di misure idonee a incidere in maniera sostanziale sulla posizione del sospettato, quali l'arresto in flagranza, l'esecuzione di un provvedimento cautelare o l'interrogatorio[26].

Appare evidente che il momento di inizio del periodo rilevante per il calcolo europeo della ragionevole durata ha una determinazione autonoma e non coincide necessariamente con il concetto nazionale di avvio della fase processuale in senso stretto, potendosi considerare la «causa» in corso ben prima dell'esercizio dell'azione

[25] Con riferimento a casi in cui assumono rilevanza sia condotte dello Stato sia dell'accusato, C. eur., 27.4.2000, *Storace c. Italia,* § 26 e C. eur., 30.10.2012, *Karpetas c. Grecia*, § 58.

[26] In termini generali, la Corte ritiene rilevanti per considerare iniziata la decorrenza della durata la «notifica ufficiale data ad un individuo dall'autorità competente dell'accusa di aver commesso un reato» oppure l'adozione di misure che «hanno inciso in maniera sostanziale sulla situazione» del sospettato, «che è stata sostanzialmente compromessa». Così, tra le altre, C. eur., 27.6.1968, *Neumeister c. Austria*, § 28; C. eur., 27.2.1980, *Deweer c. Belgio*, § 46; C. eur., 15.7.1982, *Eckle c. Germania*, § 73; C. eur. GC, 10.9.2010, *McFarlane c. Irlanda*, § 143; C. eur., 28.5.2019, *Liblik e altri c. Estonia*, § 94; C. eur. GC, 3.11.2022, *Vegotex International S.A. c. Belgio*, § 150. In riferimento a questo secondo profilo, i Giudici di Strasburgo hanno individuato quali condotte idonee a compromettere la situazione dell'accusato, quelle dell'arresto in flagranza, dell'esecuzione di un provvedimento cautelare, dell'interrogatorio o dell'esame del ricorrente in qualità di testimone sospettato di aver commesso un reato, della notifica dell'informazione di garanzia e della richiesta di autorizzazione a procedere. Sul punto cfr., rispettivamente, C. eur., 19.2.1991, *Maj c. Italia*, § 13; C. eur., 19.2.1991, *Ferraro c. Italia*, § 15; C. eur., 19.2.1991, *Mori c. Italia*, § 14; C. eur., 12.5.1999, *Ledonne (1) c. Italia*, § 19.

penale, intesa come richiesta del pubblico ministero al giudice di decidere sull'imputazione.

Un termine diverso è previsto per l'indicazione della pendenza della causa con riferimento alla «vittima», che ha inizio con la costituzione di parte civile, poiché la Convenzione non conferisce un autonomo diritto in capo al terzo di far perseguire o condannare qualcuno per un reato, ma tutela il solo diritto all'esercizio da parte della vittima della facoltà di intentare un'azione civile nell'ordinamento interno. Pertanto, rileva la sola posizione del danneggiato, unico portatore nel nostro sistema dell'interesse civile nel processo penale. L'avvio del decorrere del periodo rilevante al fine della valutazione di ragionevolezza può essere anticipato rispetto alla formale costituzione se il danneggiato esercita in un momento anteriore dei diritti che sono espressione dell'interesse di carattere civile. Ne sono esempi l'esercizio del diritto di ricevere informazioni sull'esistenza e sulle modalità di esercizio dell'azione civile nel processo penale, la nomina di un rappresentante legale, la presentazione di memorie, l'indicazione di elementi di prova, l'espletamento di investigazioni difensive oppure la presentazione dell'opposizione alla richiesta di archiviazione, condotte che saranno prodromiche alla successiva, necessaria ai fini del decorso di un tempo rilevante ai fini della Convenzione, costituzione di parte civile[27].

Come visto, nell'ottica della Corte di Strasburgo è possibile una differenziazione dei criteri di inizio della "causa" di portata soggettiva. Tale discrasia del termine rilevante per il decorrere della durata tra accusato e vittima ai fini della valutazione della ragionevole durata, si spiega poiché la garanzia prevista dall'art. 6, paragrafo 1 della

[27] L'inizio del decorrere del tempo rilevante al fine della valutazione della ragionevole durata con riferimento alla «parte lesa» è stato individuato in termini generali dalla Corte nel momento della costituzione di parte civile (cfr. C. eur. GC, 20.3.2009, *Gorou c. Grecia*, §§ 24-25; C. eur., 29.1.2013, *Borobar e altri c. Romania*, § 78). La ragione di tale determinazione è da rinvenire nel fatto che la Convenzione non conferisce alcun autonomo diritto in capo al terzo di far perseguire o condannare qualcuno per un reato; pertanto, occorre che esso sia legato all'esercizio da parte della vittima della facoltà di intentare un'azione civile nel procedimento penale (v. C. eur. GC, 12.2.2004, *Perez c. Francia*, § 70). È possibile anticipare il decorrere del termine della «causa» anche all'esercizio di diritti prodromici alla costituzione di parte civile. Con riferimento al sistema italiano, «La Corte ritiene che, alla luce delle considerazioni sopra esposte e delle particolarità del procedimento penale italiano, il periodo da considerare nell'ambito di un procedimento penale dal punto di vista del 'termine ragionevole' dell'articolo 6 § 1 inizi, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, nel momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge, dimostrando così l'interesse che la stessa attribuisce alla riparazione pecuniaria del danno subito o alla tutela del suo diritto di carattere civile» (cfr. C. eur., 7.12.2017, *Arnoldi c. Italia*, §§ 37, 40 e 47). Così anche C. eur., 18.3.2021, *Petrella c. Italia*, § 39.

Convenzione ha carattere soggettivo e quindi deve essere valutato da una prospettiva individuale.

Molto più semplice appare l'identificazione del parametro per l'individuazione del momento che pone termine della "causa" penale, che è costituito dall'emissione della sentenza definitiva oppure dalla chiusura del procedimento per altra causa, quale l'emissione del provvedimento di archiviazione per il decorso del termine prescrizionale[28].

3.1.3. Uno dei profili legati alla durata processuale a cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dedicato maggiore attenzione è quello della valutazione dell'effettività dei rimedi nazionali previsti in caso di violazione della garanzia della ragionevole durata.

Nell'originario impianto della Convenzione, il ricorso diretto del cittadino innanzi alla Corte di Strasburgo, previsto dall'art. 34 della stessa, era l'unico rimedio concesso per il mancato rispetto della ragionevolezza della durata e consisteva nello strumento, di carattere successivo e indennitario, volto a richiedere un conseguente ristoro economico.

Vista la rilevantissima mole di ricorsi e di violazioni accertate, che si stavano progressivamente accumulando, all'inizio del secolo corrente, risultando la pressione insostenibile e tale da rischiare di paralizzare le attività della Corte, la stessa decise di intervenire rispetto a una situazione che oramai si presentava quale grave carenza strutturale e non frutto di episodi isolati. La soluzione venne individuata nella necessità di adottare dei rimedi a livello nazionale, il cui esperimento fosse prodromico alla presentazione del ricorso davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Utilizzando come base legale l'art. 13 della Convenzione, che sancisce il diritto dell'individuo a un ricorso effettivo davanti a un'autorità nazionale in caso di violazione delle libertà riconosciute allo stesso, i giudici di Strasburgo hanno imposto

[28] Su questa posizione C. eur., 27.6.1968, *Wemhoff c. Germania*, § 18-20; C. eur., 19.2.1991, *Mori c. Italia*, § 14. La Corte ha anche precisato che si ha definizione della causa con il passaggio in giudicato, così che sono rilevanti per la determinazione della ragionevolezza anche i periodi in cui è stata presentata impugnazione, fino alla definizione del relativo grado (cfr. C. eur., Plenaria, 26.6.1978, *König c. Germania*, § 98). Non consentono di ritenere concluso il "tempo" processuale anche l'eventuale giudizio incidentale di legittimità costituzionale (C. eur., Plenaria, 29.5.1986, *Deumeland c. Germania*, § 77) e il periodo intercorrente tra la lettura del dispositivo e il deposito dei motivi in caso di motivazione non contestuale (cfr. C. eur., 12.5.1999, *Ledonne (1) c. Italia*, § 19).

agli Stati di prevedere un rimedio domestico effettivo per prevenire o compensare l'eccessiva durata del procedimento[29].

La Corte ha individuato una serie di caratteristiche che i rimedi interni successivi devono rispettare al fine di poter ritenere soddisfatto il requisito dell'effettività dello strumento. Tra questi, il rimedio interno deve a sua volta garantire una durata ragionevole per accertare l'avvenuta violazione, l'indennizzo deve essere pagato rapidamente e, comunque, non oltre sei mesi dalla definitività della decisione e, in punto di quantificazione dell'indennizzo, il valore deve essere ragionevole e proporzionato con quello disposto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in casi simili[30].

---

[29] Sul punto risulta di particolare interesse la pronuncia C. eur. GC, 26.10.2000, *Kudła c. Polonia*, §§ 151-152, 154, 156-157: «l'articolo 13 non è considerato inapplicabile, ma il suo requisito di un "ricorso effettivo" deve essere letto nel senso di "un rimedio il più efficace possibile, tenuto conto del limitato ambito di ricorso insito nel contesto particolare […]. In virtù dell'articolo 1 (che prevede: 'le Parti Contraenti garantiscono a chiunque si trovi nella loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti nella Sezione I della presente Convenzione'), la responsabilità primaria dell'attuazione e del rispetto dei diritti e delle libertà garantiti spetta alle autorità nazionali. Il meccanismo del ricorso alla Corte è quindi sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di tutela dei diritti umani […]. L'oggetto dell'articolo 13, come emerge dai lavori preparatori […], consiste nel fornire uno strumento attraverso il quale gli individui possono ottenere sollievo a livello nazionale per le violazioni dei loro diritti previsti dalla Convenzione prima di dover avviare il meccanismo internazionale di ricorso dinanzi alla Corte»; «gli Stati contraenti – come la Corte ha ritenuto in molte occasioni precedenti – dispongono di un certo potere discrezionale quanto alle modalità con cui fornire il rimedio richiesto dall'articolo 13 e in conformità con gli obblighi convenzionali assunti in ragione di tale previsione»; «alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene che la corretta interpretazione dell'articolo 13 sia che tale disposizione garantisca un ricorso effettivo dinanzi a un'autorità nazionale nel caso di una presunta violazione dell'obbligo di cui all'articolo 6 § 1»; «Come la Corte ha più volte affermato, l'articolo 13 della Convenzione garantisce la disponibilità a livello nazionale di un rimedio per far valere in modo sostanziale i diritti e le libertà previsti dalla Convenzione […]. La portata degli obblighi degli Stati contraenti ai sensi dell'articolo 13 varia a seconda della natura del reclamo del richiedente; tuttavia, il rimedio richiesto dall'articolo 13 deve essere "effettivo" sia in teoria sia in pratica. L'"efficacia" di un "rimedio" ai sensi dell'articolo 13 non dipende dalla certezza di un esito favorevole per il richiedente. Neppure l'"autorità" prevista da tale disposizione deve necessariamente essere un'autorità giudiziaria; ma in caso contrario, i poteri e le garanzie che offre sono rilevanti per determinare se il ricorso di cui è investita sia effettivo. Inoltre, anche se un singolo rimedio non soddisfa di per sé interamente i requisiti dell'articolo 13, l'insieme dei rimedi previsti dal diritto interno può farlo». In merito all'efficacia dei rimedi nazionali si v. P. Hirvelä, S. Heikkilä, *Right to a Fair Trial. A practical Guide to the Article 6 Case-Law of the European Court of Human Rights*, Cambridge 2021, 186 s.

[30] Un puntuale elenco degli elementi utili per valutare l'efficacia dei rimedi interni è fornito da C. eur., 29.10.2015, *Valada Matos Das Neves c. Portogallo,* §§ 72 e 73: «Quando è in gioco il diritto a un processo entro un termine ragionevole, un rimedio è "efficace" se consente che la decisione dei tribunali nazionali venga presa prima o che al litigante venga fornito un adeguato risarcimento per i ritardi già subiti […]. Sebbene il primo tipo di rimedio sia preferibile in quanto di natura preventiva, una richiesta di risarcimento danni può essere considerata efficace quando la procedura si è già protratta eccessivamente a lungo e non esiste un rimedio preventivo»; «La Corte ha stabilito alcuni criteri essenziali per verificare l'effettiva ammissibilità delle richieste di risarcimento in caso di durata eccessiva dei procedimenti giudiziari […]. Tali criteri sono i seguenti: a) la richiesta di risarcimento deve essere decisa entro un termine ragionevole; b) il risarcimento deve essere pagato tempestivamente, in linea di

Nell'ampia discrezionalità lasciata agli Stati per la configurazione dei rimedi indennitari, la compensazione prevista può essere non finanziaria, essendo possibile prevedere una riduzione di pena o dei costi processuali[31].

3.2. Il ruolo primario assunto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nell'interpretazione e nella determinazione dei caratteri del diritto alla ragionevole durata, funzionale a garantire un livello minimo "europeo" di protezione di tale garanzia, ha comportato l'esercizio di una forte influenza sull'attività delle corti giurisdizionali interne ai singoli Stati nell'applicazione della stessa.

L'*acquis* strasburghese è spesso confluito, a volte con non poche difficoltà di adattamento, anche nei diversi tessuti normativi nazionali.

L'ambito più importante in cui si è verificata tale dinamica è quello dei rimedi interni, rispetto ai quali, nella cornice comune dei criteri minimi individuati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sopra esposti, ogni Stato, contemperando tali indirizzi con la propria tradizione giuridica e sfruttando l'ampio margine di discrezionalità previsto dall'art. 13 della Convenzione, ha configurato strumenti tra loro talvolta molto diversi. Basti pensare alla profonda differenza, anche solo a livello di impostazione tipologica del rimedio, tra quelli aventi natura preventiva, diretti a velocizzare il processo prima che diventi irragionevolmente lungo, e quelli successivi, aventi lo scopo di indennizzare il danno derivante dalla violazione del diritto soggettivo.

Il ventaglio di soluzioni adottate è molto vario.

In Italia, con riferimento alla giustizia penale, sono previsti rimedi sia acceleratori sia successivi.

L'art. 1-*ter* co. 2 l. 89/2001 prevede che l'imputato e le altre parti del processo penale possono presentare un'istanza di accelerazione, con cui evidenziare l'imminente scadenza dei termini indicati dalla legge Pinto (tre anni in primo grado, due anni in secondo grado, un anno nel giudizio di legittimità) e chiedere di velocizzare la

principio entro e non oltre sei mesi dalla data in cui la decisione che concede la somma è divenuta esecutiva; c) le norme procedurali che disciplinano l'azione di risarcimento devono essere conformi ai principi di equità garantiti dall'articolo 6 della Convenzione; d) le norme relative alle spese processuali non devono imporre un onere eccessivo ai litiganti la cui azione è fondata; (e) l'importo del risarcimento non deve essere insufficiente rispetto alle somme liquidate dalla Corte in casi analoghi».

[31] La possibilità di ricorrere a soluzioni di questo tipo è vagliata positivamente dalla Corte con le pronunce C. eur., 9.12.2008, *Jussi Uoti c. Finlandia*; C. eur., 1.12.2008, *Danker c. Finlandia*; C. eur., 15.5.2012, *Rautonen c. Finlandia*.

definizione. Si tratta di uno strumento dalla portata pratica assai limitata e di dubbia efficienza[32].

Il rimedio nazionale che trova maggiore impiego è il c.d. procedimento Pinto, successivo, di carattere indennitario, disciplinato dagli artt. 2 e ss. della l. 89/2001.

Sulla scorta della disciplina della Convenzione, per come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, il procedimento Pinto deve essere esperito preliminarmente alla presentazione del ricorso alla Corte di Strasburgo.

La norma nazionale di riferimento consente al giudice di valutare l'eventuale violazione del diritto alla ragionevole durata sancito dall'art. 6 della Convenzione applicando i parametri previsti dalla stessa l. 89/2001, nel rispetto della Convenzione e della relativa elaborazione posta in essere dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo[33].

Si tratta di un ordinario processo civile di cognizione, proposto, ai sensi dell'art. 3 l. 89/2001 nei confronti del Ministro della giustizia e diretto al presidente della corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice di primo grado del processo presupposto.

Quanto ai possibili esiti, qualora venga accertata la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, il giudice quantifica l'ammontare del risarcimento sulla base dei criteri di misurazione dell'indennizzo previsti dall'art. 2-*bis* della l. 89/2001 e ordina all'amministrazione resistente di pagare la somma liquidata. Qualora l'esito del procedimento sia negativo, la richiesta può essere riproposta ed è possibile ricorrere alla Corte europea dei diritti dell'uomo al fine di far rilevare alcuni vizi specifici. Il ricorrente può sindacare l'erronea applicazione dei criteri elaborati dalla Corte di Strasburgo, può stigmatizzare che le conseguenze della violazione non sono state del tutto riparate dal rimedio interno (ed esempio, in punto di ammontare

[32] In proposito la Corte costituzionale ha definito tale strumento come «privo di concreta efficacia acceleratoria del processo». Di questo avviso C. cost., 6.3.2019 n. 34, punto 6.2; C. cost., 10.7.2019 n. 169, punto 4.1; C. cost., 23.6.2020 n. 121, punti 3.1 e 3.2.

[33] A seguito di iniziali problemi di coordinamento, alcune decisioni giurisprudenziali hanno definito l'obbligo per il giudice del procedimento Pinto di applicare i criteri ivi previsti in modo conforme alla Convenzione e alla relativa interpretazione data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo; diversamente, configurandosi una possibile violazione dell'art. 1 della Convenzione stessa. In particolare, con riferimento alla giurisprudenza di legittimità si vedano Cass. (civile), S.U. 26.1.2004, n. 1338, in CEDCass, m. 569675; Cass. (civile), S.U. 26.1.2004, n. 1339, in CEDCass, m. 569677; Cass. (civile), S.U. 26.1.2004, n. 1340, in CEDCass, m. 569678; Cass. (civile), S.U. 26.1.2004, n. 1341, in CEDCass, m. 569679; nel contesto della Grande Europa il riferimento è alle sentenze C. eur., 29.7.2004, *Scordino c. Italia* e C. eur. GC, 29.3.2006, *Scordino c. Italia*; rilevanti per il tema sono anche le sentenze "gemelle" C. Cost., 19.10.2007 nn. 348 e 349 e la sentenza C. cost., 19.2.2016 n. 36.

dell'indennizzo), può chiedere di verificare se la stessa procedura Pinto abbia rispettato la garanzia della ragionevole durata del procedimento.

L'ampiezza e l'eterogeneità delle soluzioni interne adottabili, pur nel rispetto delle indicazioni generali fornite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per come interpretata dalla Corte di Strasburgo, è provata dalla varietà dei rimedi configurati dai diversi Paesi membri[34].

In alcuni Stati è previsto unicamente un rimedio di carattere preventivo. Ad esempio, in Austria è stato configurato uno strumento che consente di avanzare una richiesta al tribunale superiore chiedendo di fissare un termine ragionevole per l'esecuzione dell'atto processuale da parte del giudice procedente che è inadempiente. All'autorità giudiziaria è consentito adempiere in modo autonomo entro un mese, in caso contrario il giudice superiore provvederà alla fissazione di un termine perentorio[35].

Altri Stati hanno optato per prevedere un rimedio di carattere successivo. In Finlandia è possibile, in caso di violazione del diritto alla ragionevole durata di cui all'art. 6 della Convenzione, il riconoscimento di una mitigazione della sanzione attraverso la concessione di una riduzione della pena detentiva da scontare o di un'esenzione dal pagamento della pena pecuniaria[36].

Rimedi che contemplano una mitigazione della pena sono previsti anche in Estonia, Islanda, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia[37].

---

[34] Particolarmente utili per approfondire il tema dei rimedi previsti nei singoli Stati avverso le violazioni del diritto alla ragionevole durata sono alcuni documenti elaborati in seno al Consiglio d'Europa. Il più risalente, ma comunque attuale nelle sue considerazioni di sistema, è il *Report on the Effectiveness of National Remedies in Respect of Excessive Length of Proceedings*, adottato dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (anche nota come Commissione di Venezia) alla 69ª sessione plenaria del 15-16.12.2006, consultabile al seguente indirizzo: https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2006)036rev-e. Ulteriore strumento rilevante è il contributo fornito dalla Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa, F. Calvez, N. Regis, *op. cit.*, 68 ss. Si segnala, infine, il recente *Thematic factsheet on excessive length of proceedings* pubblicato dal Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, aggiornato a giugno 2026, e liberamente consultabile all'indirizzo: https://go.coe.int/A50SH.

[35] In merito, rileva § 91 della Legge sull'organizzazione dei tribunali (*Gerichtsorganisationsgesetz*). Per un approfondimento si rimanda a F. Calvez, N. Regis, *op. cit.*, 68 e al *Thematic factsheet on excessive length of proceedings*, *op. cit.*, 22 s.

[36] Tale previsione è contenuta all'articolo 6, § 3 del Codice penale finlandese. Sul punto cfr. F. Calvez, N. Regis, *op. cit.*, 69 e il *Thematic factsheet on excessive length of proceedings*, *op. cit.*, 25.

[37] Con riferimento alle specificità dei rimedi successivi previsti in questi Stati si rimanda alla lettura del *Report on the Effectiveness of National Remedies in Respect of Excessive Length of Proceedings*, *op. cit.*, 20 s. e del *Thematic factsheet on excessive length of proceedings*, *op. cit.*, 20 e 29.

In altri Paesi è possibile tramite il rimedio successivo anche solo addivenire a una dichiarazione di colpevolezza senza o con sospensione dell'esecuzione della pena, come in Svizzera[38].

Il rimedio successivo può portare anche alla rinuncia alla prosecuzione del procedimento in casi eccezionali, come nei Paesi Bassi e nel Regno Unito[39].

In Francia è stato configurato un procedimento per valutare la responsabilità dello Stato in caso di seria negligenza o di diniego di giustizia, che, in caso di esito positivo, consente di addivenire a una compensazione economica[40].

Solamente rimedi di carattere compensativo sono previsti anche in Armenia, Irlanda, Lussemburgo, Norvegia, Turchia e a Malta[41].

Altri Stati, come il nostro, hanno adottato sia rimedi di carattere preventivo sia successivo.

In questa direzione si è mossa, ad esempio, la Croazia, che ha elaborato la possibilità di proporre ricorso alla Corte costituzionale al fine di ottenere la fissazione di un termine entro il quale deve concludersi il giudizio. È stato configurato anche un rimedio successivo, di carattere indennitario, che consente alla stessa Corte di accertare la violazione e stabilire l'importo dell'indennizzo[42].

Il Belgio ha adottato sia uno strumento acceleratorio, consistente nella possibilità di adire un'autorità superiore, sia uno successivo che consente di mitigare l'eventuale pena inflitta, potendo i giudici individuare la pena base anche sotto il minimo edittale oppure limitarsi a una dichiarazione di condanna senza arrivare a una punizione[43].

In Repubblica Ceca è consentito agire preventivamente per richiedere la fissazione di un termine per completamento di una determinata fase procedurale o di una

[38] Si veda pagina 21 del citato *Report on the Effectiveness of National Remedies in Respect of Excessive Length of Proceedings* della Commissione di Venezia.
[39] *Ibidem*.
[40] Tale previsione è contenuta nell'articolo 141-1 del Codice di organizzazione giudiziaria francese. In merito si veda, F. Calvez, N. Regis, *op. cit*., 69.
[41] Per un approfondimento relativo agli strumenti previsti in questi Paesi si rimanda a F. Calvez, N. Regis, *op. cit*., 70 e al *Thematic factsheet on excessive length of proceedings*, *op. cit*., 24.
[42] Il sistema croato di rimedi alla irragionevole durata processuale è affrontato da F. Calvez, N. Regis, *op. cit*., 70, nonché dal *Thematic factsheet on excessive length of proceedings* del Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, *op. cit*., 24.
[43] La relativa disciplina è prevista nell'art. 21*ter* del titolo preliminare del Codice di procedura penale del Regno del Belgio. Sul tema cfr. *Report on the Effectiveness of National Remedies in Respect of Excessive Length of Proceedings*, *op. cit*., 20 s. e *Thematic factsheet on excessive length of proceedings*, *op. cit*., 11.

specifica formalità e anche adoperarsi successivamente ricorrendo a un rimedio di carattere compensativo[44].

In Spagna sono previsti un rimedio preventivo consistente nel poter ricorrere al *recurso de amparo* per chiedere alla Corte costituzionale un'ordinanza per porre fine al periodo di inattività oppure l'annullamento della decisione che prolunga ingiustificatamente il procedimento e un rimedio successivo compensativo[45].

L'Ungheria ha previsto uno strumento interno di carattere preventivo, che consiste in un reclamo diretto ad ottenere tempi più celeri per il procedimento e, recentemente, poiché la Corte di Strasburgo ha ritenuto tale rimedio non sufficiente, ha introdotto anche uno strumento di carattere compensativo[46].

Anche Bulgaria, Danimarca, Germania, Grecia, Lituania, Moldavia, Polonia, Portogallo, San Marino, Serbia e Slovenia consentono il ricorso sia a rimedi preventivi acceleratori sia successivi con finalità di compensazione[47].

In alcuni Paesi sono stati adottati anche rimedi peculiari, ad esempio in Albania, oltre ai rimedi di carattere preventivo e compensativo, è prevista una particolare responsabilità disciplinare del magistrato[48].

Pur senza approfondire in questa sede l'efficacia di questi rimedi e le valutazioni espresse nel merito dalla Corte di Strasburgo[49], emerge chiaramente come nell'ambito degli strumenti interni previsti in caso di violazione del diritto alla ragionevole durata, i Giudici europei ricoprono un ruolo determinante sia nell'interpretazione delle caratteristiche minime che devono avere, così garantendo un livello comune di protezione, sia nell'influenzare l'applicazione concreta dei principi da parte degli Stati

[44] In merito v. F. Calvez, N. Regis, *op. cit.*, 69 s. e *Thematic factsheet on excessive length of proceedings*, *op. cit.*, 19.

[45] Con riferimento al rimedio spagnolo che consente l'indennizzo del danno patito questo è disciplinato dagli artt. 292 e ss. della Legge n. 6/1985 (c.d. *Ley Orgánica del Poder Judicial*). Per un approfondimento cfr. F. Calvez, N. Regis, *op. cit.*, 69 s.

[46] Sul tema v. *Thematic factsheet on excessive length of proceedings*, *op. cit.*, 20.

[47] Per maggiori informazioni sulle caratteristiche dei rimedi bulgari, danesi, tedeschi, greci, lituani, moldavi, polacchi, portoghesi, sammarinesi, serbi e sloveni si rimanda a *Report on the Effectiveness of National Remedies in Respect of Excessive Length of Proceedings*, *op. cit.*, 20; F. Calvez, N. Regis, *op. cit.*, 69 s.; *Thematic factsheet on excessive length of proceedings*, *op. cit.*, 21 ss.

[48] Cfr. *Thematic factsheet on excessive length of proceedings*, *op. cit.*, 22 ss.

[49] Analisi approfondite sul tema dell'efficacia dei rimedi alla violazione della garanzia alla ragionevole durata previsti negli ordinamenti nazionali, con riferimento alle valutazioni espresse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e alle conseguenti modifiche apportate dai singoli Paesi, sono esposte nel *Report on the Effectiveness of National Remedies in Respect of Excessive Length of Proceedings* della Commissione di Venezia, *op. cit.*, 15 ss., in F. Calvez, N. Regis, *op. cit.*, 63 ss. e nel *Thematic factsheet on excessive length of proceedings*, *op. cit.*, 5 ss.

nel perimetro della propria autonomia, anche, come in questi casi, "suggerendo" modifiche dirette a garantire l'effettività del rimedio.

Alla luce di quanto fin qui espresso, appare evidente l'importanza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Corte di Strasburgo nel garantire la ragionevole durata quale diritto soggettivo.

4. Come sopra ricordato, la garanzia soggettiva della ragionevole durata della «causa» è riconosciuta in modo espresso anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[50]. Pur con le dovute differenze legate alle diverse modalità di ingresso nell'ordinamento nazionale dei diritti previsti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea, entrambi i sistemi riconoscono in punto di principio il diritto alla ragionevole durata. Molto diverso è, invece, il ruolo ricoperto dalle Corti proprie dei due sistemi.

Come visto, la Corte europea dei diritti dell'uomo svolge una funzione cruciale nell'interpretazione e nella tutela di tale diritto, influenzando in modo rilevante anche l'operato dei legislatori nazionali nell'elaborazione delle norme di diritto interno, nonché dei giudici nazionali nella applicazione delle stesse. Diversamente, la Corte di giustizia dell'Unione europea ad oggi ha avuto un ruolo molto minore nella tutela del diritto alla ragionevole durata, assumendo una parte ampiamente secondaria rispetto alla Corte di Strasburgo, con un impatto praticamente nullo sulla declinazione dello stesso in ambito penale.

Tanto è vero che la Corte di Lussemburgo – sulla base della clausola di equivalenza e di salvaguardia prevista dall'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che impone di attribuire ai diritti tutelati dall'Unione lo stesso significato e la stessa portata dati agli stessi dalla Convenzione e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo –, più che in una posizione di dialogo, si è posta in una di "recepimento" dei criteri e dei parametri emergenti dal "monologo" della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte di giustizia si è limitata a fare propri i criteri ivi elaborati – quali quelli della complessità della causa, dell'entità della posta in gioco, della valutazione dei comportamenti tenuti dal ricorrente e dalle autorità competenti – al fine di verificare la ragionevolezza della durata dei propri procedimenti, prevedendo un apposito rimedio successivo di carattere indennitario[51].

[50] Il riferimento è all'art. 47 par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (o Carta di Nizza), vedi *supra* par. 1.

[51] Esemplificative sono alcune sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea. Nella decisione C.G.UE,

5. La dimensione oggettiva del principio configurata dall'art. 111 della Costituzione, quale valore guida che deve orientare l'operato del legislatore penale nella configurazione del modello processuale astratto, non è sempre stata adeguatamente tenuta in considerazione nell'ordinamento nazionale.

Negli ultimi anni la necessità di perseguire una durata processuale non eccessiva e, più in generale, la spinta ad aumentarne l'efficienza sono state al centro dell'agenda politica riguardante il giudizio penale. In tal senso la Riforma Cartabia iconicamente recava esplicito riferimento alla «efficienza del processo penale»[52].

Su tale impostazione di fondo, ma soprattutto sulla definizione degli obiettivi quantitativi da raggiungere al fine di ridurre le tempistiche processuali (e smaltire l'arretrato), ha svolto un ruolo cruciale l'Unione europea.

Nel periodo dell'emergenza pandemica da Covid-19, a fronte del repentino deteriorarsi delle risorse economiche e della temporanea riduzione della capacità degli Stati di garantire ai cittadini il "servizio" giustizia, si è assistito a un'inedita ed

13.12.2018, *Unione europea/Kendrion*, C-150/17, punto 76, si evidenzia che è possibile impiegare i principi elaborati dalla Corte di Strasburgo per precisare la portata e il senso del diritto alla ragionevole durata previsto all'articolo 47 co. 2 della Carta: «Orbene, per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, anche, se, alla luce dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, i principi risultanti da tale giurisprudenza con riferimento al diritto di ogni persona a che la sua causa sia giudicata entro un termine ragionevole, previsto all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, potrebbero essere presi in considerazione per precisare la portata e il senso del diritto corrispondente previsto all'articolo 47, secondo comma, della Carta, nondimeno, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 146 delle sue conclusioni, la Kendrion non ha citato alcuna sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo da cui emergerebbe che, nei procedimenti in materia di intese dinanzi al Tribunale, come quello di cui trattasi, una durata di 2 anni e 6 mesi dev'essere considerata ragionevole». In modo ancora più esplicito la più risalente C.G.UE, 17.12.1998, *Baustahlgewebe/Commissione*, C-185/1995, punti 21 e 29, che, benché precedente all'introduzione della Carta di Nizza, fa espresso riferimento ai criteri strasburghesi: «Il principio generale di diritto comunitario in forza del quale ogni persona ha diritto a un processo equo, che si ispira a tali diritti fondamentali [...] e in particolare il diritto a un processo entro un termine ragionevole, si applica nell'ambito di un ricorso giurisdizionale avverso una decisione della Commissione che infligge ammende a un'impresa per violazione del diritto della concorrenza»; «occorre rilevare anzitutto che una durata del genere è, *prima facie*, notevole. Tuttavia, la ragionevolezza di tale durata dev'essere valutata alla luce delle circostanze proprie di ciascuna causa e, in particolare, della rilevanza della lite per l'interessato, della complessità della causa nonché del comportamento del ricorrente e di quello delle autorità competenti (v., per analogia, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze *Erkner* e *Hofauer* del 23 aprile 1987, serie A n. 117, paragrafo 66; *Kemmache* del 27 novembre 1991, serie A n. 218, paragrafo 60; *Phocas/Francia* del 23 aprile 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II, pag. 546, paragrafo 71, e *Garyfallou AEBE/Grecia* del 27 settembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-V, pag. 1821, paragrafo 39)».

[52] Basti osservare che nel titolo della Legge 27.11.2021, n. 134, il riferimento all'efficienza è evidente "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari", così come in quello del Decreto legislativo 10.10.2022, n. 150 "Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari".

eccezionale spinta di "armonizzazione atipica" da parte dell'Unione europea. Tale impulso in alcuni Paesi ha portato a una rilevante pressione sui legislatori nazionali e alla parziale modifica della fisionomia della disciplina processuale penale.

Tale vento riformatore sospinto dall'agenda politica dell'Unione, volto alla riduzione dei tempi processuali, trova la sua ragion d'essere non tanto nel diminuire le tempistiche processuali nell'ottica di una migliore garanzia del diritto individuale sancito dall'art. 47, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quanto quale presupposto fondamentale per migliorare l'efficienza e, quindi, la competitività degli Stati membri, con evidenti positive ricadute di carattere economico per tutta l'Unione.

La leva per ottenere una posizione primaria nella "contrattazione" con gli Stati è stata quella di offrire l'opportunità di accedere a rilevanti risorse economiche a fronte di riforme degli ordinamenti interni volte al raggiungimento di migliori "prestazioni" del comparto giustizia.

Si tratta di un'armonizzazione che potrebbe essere definita come "atipica", in quanto non viene, come tradizionalmente accade, perseguito un avvicinamento delle legislazioni interne, ponendosi invece quale obiettivo quello di avvicinare le *performance*.

L'idea di fondo è sempre quella di creare una maggiore fiducia tra i Paesi membri, non basandola su una struttura processuale penale volta a garantire un simile livello di tutela, ma su prestazioni comparabili in termini di efficacia (o meglio di non disfunzionalità).

Nell'ottica di tale fenomeno di armonizzazione strutturale o "finalistica", a differenze delle classiche istanze di armonizzazione "normative", pur potendosi verificare un complessivo innalzamento degli standard di tutela dei diritti fondamentali, lo stesso viene considerato più un effetto "collaterale" auspicato che un obiettivo da perseguire.

Un Paese che ha sperimentato tale fenomeno di "finanziamento" delle riforme è stato il Nostro, che nel contesto del piano economico europeo *Next Generation EU* e del conseguente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha concordato una serie di obiettivi quantitativamente misurabili con riferimento al processo penale.

I traguardi hanno riguardato la riduzione della durata, calcolata mediante il parametro del *disposition time*[53], e la riduzione del carico arretrato. Quanto al *target*

[53] Il *disposition time* è un indice, configurato in seno alla Commissione europea per l'efficienza della giustizia

del *disposition time* è stata prevista una riduzione dell'indice relativo alla durata media dell'intero procedimento del 25% entro giugno 2026 rispetto al dato registrato nel 2019. Due sotto obiettivi sono stati individuati nella riduzione del parametro del 28% in primo grado e del 28% in appello.

A tal fine la Riforma Cartabia ha previsto una serie di interventi di carattere acceleratorio: l'introduzione, agli artt. 335, comma 1-*ter*, 335-*ter* e 335-*quater* Cpp, di una serie di strumenti posti a garanzia della tempestività dell'iscrizione della notizia di reato; la modifica del sistema dei termini di durata delle indagini e l'introduzione di rimedi all'eventuale successiva stasi agli artt. 415-*bis*, commi 5-*quater*, 5-*quinquies*, 5-*sexies* e 415-*ter* Cpp; l'ampliamento delle possibilità di accesso e l'aumento dei benefici connessi alla scelta di un rito alternativo; la previsione di un sistema di pre-calendarizzazione delle udienze *ex* art. 477, comma 1, Cpp; la modifica delle modalità di svolgimento dei giudizi di impugnazione, favorendo il rito cartolare in camera di consiglio; l'introduzione dell'istituto dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, previsto dall'art. 344-*bis* Cpp; la modifica del sistema della sospensione del procedimento in caso di impossibilità di dichiarare l'assenza dell'imputato con la sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato ai sensi dell'art. 420-*quater* Cpp; il forte ampliamento della procedibilità a querela. Queste soluzioni hanno consentito di avere un immediato impatto positivo in termini di riduzione di procedimenti pendenti e, conseguentemente, di durata media di definizione. A tali previsioni di carattere normativo si è affiancata anche l'introduzione di misure di carattere organizzativo, incentrate principalmente sull'implementazione del preesistente, ma poco impiegato, ufficio per il processo.

(CEPEJ), che consente di stimare la durata presumibilmente necessaria per definire i procedimenti, in questo caso penali, pendente a una certa data. Il sistema di calcolo assume che la capacità di smaltimento sia mantenuta inalterata nel corso del tempo e si basa sul confronto tra le pendenze rimanenti alla fine dell'anno e il numero di procedimenti definiti durante lo stesso. La formula di calcolo è: procedimenti pendenti finali (calcolati sottraendo al numero dei procedimenti iscritti il numero dei procedimenti definiti e sommando con l'eventuale arretrato) diviso per il numero di procedimenti definiti nell'anno, moltiplicato per 365 giorni. In modo più sintetico: pendenti finali/definiti * 365. Se il risultato è un valore pari o inferiore a 365 l'ufficio giudiziario o l'entità di riferimento sarà presumibilmente in grado di definire entro il lasso temporale di un anno le pendenze sopraggiunte (o accumulate). In caso di valore superiore a 365, presumibilmente non sarà in grado di definire tutti i procedimenti sopraggiunti o precedentemente accumulati e, quindi, per definire i procedimenti pendenti in un dato momento sarà probabilmente necessario un tempo superiore all'anno. Per un approfondimento sul sistema di calcolo, l'origine storica e il confronto con altri indici sulla durata processuale si consenta di rinviare a DI CANDIA T., *op. cit.*, 128 s. e 150 s.

Nell'idea del legislatore nazionale e delle istituzioni dell'Unione queste riforme dovrebbero garantire l'avvicinamento delle prestazioni del sistema giustizia penale italiano a quello degli altri Paesi membri.

Allo stesso modo, interventi con struttura "*do ut des*", comunque volti a favorire delle riforme su particolari profili di criticità dei sistemi di giustizia penale nazionali in cambio di cospicui finanziamenti, si sono verificati con riferimento ad altri Stati membri.

Per l'Italia il profilo maggiormente attenzionato è stato quello dell'eccessiva durata, storicamente punto debole del nostro Paese[54], mentre per gli altri Stati membri l'erogazione è stata legata al superamento o al miglioramento di specifici profili di difficoltà oppure al generico potenziamento di alcuni aspetti del "servizio".

Per quanto riguarda l'Ungheria[55] e la Polonia[56] le "milestone" giudiziarie funzionali all'erogazione di prestazioni economiche sono state legale al rafforzamento dell'indipendenza della magistratura da raggiungere mediante una serie di riforme *ad-hoc*.

Per la Romania è stato previsto un programma più articolato, finalizzato a migliorare, oltre all'indipendenza della magistratura, anche l'accesso alla giustizia e la lotta alla corruzione e alla criminalità[57].

---

[54] Basti ricordare che l'Italia è il Paese membro del Consiglio d'Europa che dal 1959 ha riportato di gran lunga il maggior numero di condanne per la violazione del diritto previsto dall'art. 6.1 della Convenzione a essere giudicati entro un termine ragionevole. In particolare, l'Italia è stata condannata, fino al 2025, 1220 volte, conseguendo un numero quasi doppio rispetto al secondo Paese con il maggior numero di violazioni, ovvero la Turchia che ne registra, nello stesso periodo, 618. Tali cifre sono state elaborate a partire dai dati disponibili nella banca dati della Corte europea dei diritti dell'uomo, liberamente accessibili al seguente indirizzo: www.echr.coe.int/statistical-reports.

[55] Gli obiettivi di rafforzamento dell'indipendenza della magistratura sono individuati nella "Componente 9" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Ungheria, approvato il 15.12.2022, al fine di aumentare i poteri del Consiglio Nazionale della Magistratura, modificare il funzionamento della Corte Suprema per proteggerla dai rischi di influenza politica, eliminando il ruolo della Corte Costituzionale nel riesame delle decisioni definitive dei giudici su richiesta delle autorità pubbliche e salvaguardando la possibilità per i tribunali nazionali di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea. All'analisi degli obiettivi del Piano ungherese e dell'attuazione degli stessi è dedicata un'apposita pagina del sito della Commissione europea, raggiungibile al seguente link: https://reforms-investments.ec.europa.eu/recovery-and-resilience-facility-1/country-pages/hungarys-recovery-and-resilience-plan_en?prefLang=it.

[56] Gli obiettivi concordati con la Polonia in tema di rafforzamento dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura sono espressi nella "Componente F" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza della Polonia, approvato il 17.6.2022. Numerosa documentazione inerente al Piano e alla sua implementazione, anche con riferimento al tema giustizia, è reperibile sulla relativa pagina del sito internet della Commissione europea: https://reforms-investments.ec.europa.eu/recovery-and-resilience-facility-1/country-pages/polands-recovery-and-resilience-plan_en#documents.

[57] Tali obiettivi sono indicati nel "Quinto pilastro" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza della Romania,

Gli obiettivi concordati dall'Unione europea con la Slovacchia nel contesto del *Next Generation EU* hanno riguardato il miglioramento delle strutture giudiziarie[58].

Per la maggior parte degli altri Paesi sono state finanziate iniziative diretta alla digitalizzazione della giustizia, in questo senso sono stati conclusi accordi con Belgio, Bulgaria, Croazia, Grecia, Malta, Paesi Bassi, Portogallo e Repubblica Ceca[59].

In merito al fenomeno dell'interesse alla riduzione della durata processuale da parte dell'Unione europea nel nostro Paese e al suo rapporto con il carattere oggettiva della ragionevole durata, quale indicatore per il legislatore nella formulazione delle norme processuali, occorre evidenziare che il parametro di riferimento individuato nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) non è frutto di una valutazione oculata in punto di ragionevolezza, ma principalmente di una contrattazione politica tra Unione europea e Governo italiano.

Non si può nascondere che nel contesto di tale operazione, connotata da diversi effetti positivi per il sistema, alcuni profili di intervento sono collocabili quasi in prossimità dello sterile efficientismo, si pensi, ad esempio, alla circostanza che gli obiettivo non sono stati parametrati sul criterio della ragionevolezza della durata e che alcune norme non sono state adottate nell'ottica del bilanciamento della riduzione dei tempi processuali con il mantenimento di un livello di parità di tutele, così rischiando di esercitare una pressione significativa sul modello processuale prescindendo dalla complessità delle garanzie che lo sorreggono.

Ciononostante, pur essendo stata perseguita la riduzione dei tempi processuali nell'ottica di una spinta verso la competitività economica (e non in quella di un rafforzamento dei diritti dei cittadini) e l'adozione di alcune scelte non del tutto felici per il mantenimento di un elevato livello di tutela complessivo, il modello di intervento dell'Unione europea mediante l'armonizzazione atipica ha portato a dei benefici

approvato il 29.10.2021. Per un'analisi dettagliata del Piano e dell'andamento della sua attuazione si rinvia alla pagina dedicata sul sito della Commissione europea, raggiungibile al seguente link: https://reforms-investments.ec.europa.eu/recovery-and-resilience-facility-1/country-pages/romanias-recovery-and-resilience-plan_en#economic-and-social-resilience.

[58] Il riferimento è alla "Area 5" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza slovacco, approvato il 6.07.2021. Per un approfondimento si veda la pagina dedicata sul sito della Commissione europea, raggiungibile al seguente indirizzo: https://reforms-investments.ec.europa.eu/recovery-and-resilience-facility-1/country-pages/slovakias-recovery-and-resilience-plan_en.

[59] Per una indicazione dettagliata delle riforme adottate nei singoli Paesi nel contesto del programma Next Generation EU attraverso i diversi Piani Nazionale di Ripresa e Resilienza si consiglia l'analisi della documentazione contenuta nella sezione del sito internet della Commissione europea e, in particolare, alla pagina che consente di esaminare in modo dettagliato la posizione di ogni Paese, raggiungibile al seguente indirizzo: https://reforms-investments.ec.europa.eu/recovery-and-resilience-facility-1/country-pages_en.

indiretti sotto il profilo della tutela della ragionevole durata. Tale azione ha spinto il legislatore italiano a riformare il modello processuale astratto introducendo norme dirette a ridurre le fasi di stasi e alcuni ritardi strutturali non giustificabili e, in questo modo, a valorizzare l'approccio metodologico sotteso alla disposizione di cui all'art. 111 co. 2 secondo periodo della Costituzione.

Il che, ci si auspica, possa essere la prima sperimentazione di un nuovo approccio metodologico di lavoro per il legislatore che, si spera, non venga del tutto e frettolosamente dimenticato, ma, anzi, possa costituire la base di un processo di evoluzione e perfezionamento.

6. In ragione di quanto emerso, il principio della ragionevole durata del processo penale appare di assai complicata lettura stante la doppia anima che lo caratterizza nel nostro ordinamento. La contemporanea struttura di diritto soggettivo dell'individuo nel singolo processo e di criterio oggettivo che deve essere valorizzato dal legislatore nella creazione del modello processuale penale astratto richiede il raggiungimento di un problematico, ma necessario, equilibrio tra queste due dimensioni.

Ad aumentare la complessità della già difficile sfida di raggiungere un'armonia tra diritto soggettivo e parametro oggettivo si aggiunge la non coordinata azione su tali due leve dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa.

Detto disallineamento trova la sua origine, in primo luogo, nella diversità di approccio. Nel contesto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (e nell'attività della relativa Corte europea dei diritti dell'uomo) l'ottica adottata è quella di definire e tutelare nel modo più ampio possibile il diritto soggettivo alla ragionevole durata, mentre nell'agenda politica dell'Unione europea, al di là della formale dichiarazione del diritto alla ragionevole durata contenuta nella Carta di Nizza – che trova allo stato applicazione nei soli procedimenti giurisdizionali interni al sistema unionale – la finalità perseguita è la riduzione dei tempi processuali in un'ottica di efficienza e rapidità di sistema, volta a favorire la competitività economica dei propri Stati membri, tradendo ancora in parte la diversa genetica concezione che aveva dato origine all'Europa dei diritti e all'Europa dei mercati.

Il non coordinamento nelle spinte provenienti dalla "grande" e dalla "piccola" Europa è legato anche alle diverse strutture e modalità di azione; infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo interviene attraverso puntuali pronunce dichiarative delle violazioni verificatesi in un singolo procedimento, con valenza tendenzialmente

limitata allo stesso; al contrario, le istituzioni dell'Unione europea favoriscono attraverso la mediazione politica l'armonizzazione, anche atipica, dei sistemi processuali penali, incidendo sul modello processuale astratto.

Tale mancato allineamento potrebbe incidere in modo molto negativo sul già difficile raggiungimento di un equilibrio tra i due profili della ragionevole durata, così ampliando il rischio che eventuali spinte europee "opposte" – soprattutto con riferimento alla marcata ricerca di efficienza dell'Unione europea – possano incidere negativamente, portando a un bilanciamento non ottimale tra le esigenze di efficienza e la tutela dei diritti umani.

Ne deriva che emerge in modo sempre maggiore l'esigenza cruciale di instaurare un rapporto "collaborativo" tra legislatori nazionali, giudici nazionali, istituzioni europee e corti europee per raggiungere un livello uniforme di tutela del diritto a una ragionevole durata del processo nello spazio giudiziario europeo.