

ARTICOLI

PRINCIPI GIURISPRUDENZIALI E PRINCIPI "COSTITUZIONALI" EURO-NAZIONALI IN MATERIA DI RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO E DEL PROCEDIMENTO

Sommario: **1.** Nuove prospettive di etero-integrazione dell'ordinamento unionistico-comunitario e degli ordinamenti nazionali - **2.** Gli artt. II-101 e II-107 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa - **3.** La ragionevolezza della durata del procedimento (e del processo) nella giurisprudenza comunitaria - **4.** Il diritto soggettivo alla ragionevole durata del processo nell'art. 6, par. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - **5.** Oltre il mancato riconoscimento dello status di diritto fondamentale nell'ordinamento italiano: tendenze evolutive - **6.** Segue: L'obbligo di conformarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di equa soddisfazione nei decisa delle Sezioni unite della Corte di Cassazione - **7.** Conclusioni: etero-integrazione europea del catalogo italiano dei diritti fondamentali?

1. Nuove prospettive di etero-integrazione dell'ordinamento unionistico-comunitario e degli ordinamenti nazionali

Nelle nuove prospettive aperte dalla firma del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa con riferimento alla *vexata quaestio* dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (da ora CEDU) – che ha trovato, com'è noto, una soluzione nella previsione dell'art. I-9 – appaiono non prive di rilevanza alcune ipotesi di rilettura che potrebbero subire determinati principi generali del diritto comunitario¹. Rilettura sia endo-ordinamentale per effetto

¹ Sui principi generali nel diritto comunitario cfr., tra tutti, F. TORIELLO, *I principi generali del diritto comunitario. Il ruolo della comparazione*, Milano, Giuffrè, 2000 e M. C. CICIRIELLO, *La*

della compiuta applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come incorporata nel summenzionato Trattato, sia eso-ordinamentale in ragione di un più significativo loro utilizzo all'interno degli ordinamenti statuali, come testimonia il puntuale richiamo contenuto nell'art. 1 della

Comunità europea e i suoi principi giuridici, Napoli, Editoriale Scientifica, 2004 nonché F. CAPELLI, *I principi generali come fonte di diritto*, in questa *Rivista*, 1986, p. 541 ss.; A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza negli ordinamenti degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1994, p. 521 ss.; C. MARINELLI, *I principi generali del diritto comunitario*, ivi, 1994, p. 957 ss.; G. GAJA, *Identifying the Status of General Principles in European Community Law*, in *Scritti per Mancini*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 445 ss. Si vedano anche G. ALPA, *I principi generali*, Milano, Giuffrè, 1993 e M. P. CHITI, *The role of the European Court of Justice in the Developing of the General Principles of Law and their Possible Codification*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1995, p. 661 ss.

L'Italia ha ratificato il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa con l. 7 aprile 2005, n. 57 «Ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Roma il 29 ottobre 2004», in *Guri* n. 92 del 21 aprile 2005, *suppl. ord. n. 70*. L'art. I-9, n. 2 prevede che «L'Unione aderisce alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nella Costituzione». Siffatto articolo è corredato di una Dichiarazione che si aggiunge al Protocollo relativo all'art. I-9, par. 2 della Costituzione sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. V. in Senato della Repubblica (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Roma, Servizio affari internazionali-Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea, 2004. Sulla *vexata quaestio* dell'adesione della Comunità-Unione europea alla CEDU cfr. W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *L'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne des droits de l'homme*, Louvain, Bruylant, 1981; P. UNGARI - M. P. PIETROSANTI MALINTOPPI (a cura di), *L'Unione europea e i diritti dell'uomo. L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Roma*, LUISS, Roma, 1995 ed inoltre L. FERRARI BRAVO, *Problemi tecnici dell'adesione delle Comunità europee alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. eur.*, 1979, p. 347 ss.; F. CAPOTORTI, *Sull'eventuale adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1980, p. 5 ss.; B. NASCIBENE, *Convenzione europea e diritto comunitario*, in *Comunicazioni e studi*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 409 ss.; F. CHALTIEL, *L'Union Européenne doit-elle adhérer à la Convention Européenne des droits de l'homme?*, *RMCUE*, 1997, p. 34 ss.; C. ESCOBAR HERNANDEZ, *Comunidad europea y Convenio europeo de derechos humanos: ¿El fin de una vieja polemica?*, in *Rev. instit. europeas*, 1997, p. 817 ss.; M. DE SALVIA, *L'Unione europea e la Convenzione di salvaguardia. Ipotesi sui futuri rapporti Corte europea-Corte di Giustizia: una Corte costituzionale per l'Europa?*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1998, p. 451 ss.; S. MATHIEU, *L'adhésion de la Communauté à la CEDH: un problème de compétence ou un problème de soumission?*, *RMCUE*, 1998, n. 414, p. 32 ss.; E. RADIGHIERI, *Recenti prospettive nei rapporti tra Comunità europea e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, p. 527 ss.; G. DEMURO, *I rapporti fra Corte di Giustizia delle Comunità europee e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2003, n. 1, p. 85 ss. Sulla problematica dell'adesione nella prassi delle istituzioni comunitarie ci permettiamo di rinviare ad A. DI STASI, *Diritti umani e sicurezza regionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000 in part. p. 183-188. È noto che con parere n. 2/94 del 1996 (riportato in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, p. 417 ss. con nota a sentenza di G. TIBERI) la Corte di giustizia avesse statuito che «allo stato attuale del diritto comunitario la Comunità non ha competenza per aderire». Sul parere cfr. per tutti: O. DE SCHUTTER - Y. LEJEUNE, *L'adhésion de la Communauté à la Convention Européenne des droits de l'homme. A propos de l'avis 2/94 de la Cour de Justice des Communautés*, in *Cah. dr. eur.*, 1996, p. 555 ss.; L. S. ROSSI, *Il parere 2/94 sull'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 842 ss.; P. WACHSMANN, *L'avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1996, p. 67 ss.; C. ZANGHI, *Un'altra critica al parere 2/94 della Corte sull'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei Diritti dell'uomo*, in *AA.VV.*, *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 1101 ss.; A. J. WARD, *The Opinion of the Court of Justice Regarding Accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Redirecting the Development of Fundamental Rights Within the European Union*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1999, n. 3, p. 635-653.

l. 11 febbraio 2005, n. 15 «ai principi dell'ordinamento comunitario» quali ispiratori dell'attività amministrativa². Il tutto senza dimenticare che, a partire dal Trattato di Maastricht (ai sensi dell' art. F n. 2, ora art. 6 n. 2 del Trattato di Nizza), «L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...) e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

Quel rapporto biunivoco tra Stati membri e Comunità europea che, nonostante l'assenza nei Trattati comunitari di una norma del tenore dell'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, ha consentito il ricorso ai «principi generali comuni ai diritti degli Stati membri», come una costante della giurisprudenza comunitaria, trova oggi un rinnovato impulso nella più forte "circolazione" dei principi generali tra ordinamento comunitario ed ordinamenti nazionali. Come testimonia la stessa genesi della Carta dei diritti fondamentali, che si avvale di un processo di recezione di un «patrimonio costituzionale comune» agli Stati membri, i principi generali, in quanto frutto di un procedimento induttivo di derivazione dall'insieme delle norme di un dato ordinamento, si connotano, infatti, per l'attitudine ad una doppia rilevanza giuridica sia all'interno dell'ordinamento comunitario che di quello degli Stati membri³.

Dall'etero-integrazione dell'ordinamento comunitario che, nel vuoto normativo, è ricorso a principi-*summa* come quelli comuni agli ordinamenti degli

² Sull'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa cfr. M. SILVESTRO, *De la Charte des droits fondamentaux de l'UE à la Charte Constitutionnelle*, RMCUE, 2001, p. 660 ss.; F. MAYER, *La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2003, p. 175 ss.; I. PERNICE, *Integrating the Charter of fundamental rights into the Constitution of the European Union*, in *The Columbia Journal of European Law*, 2003, p. 5 ss.; H. BRUN, *La Charte des droits fondamentaux. De la proclamation politique à la constitutionnalisation formelle*, in *Quelle justice pour l'Europe?*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 39 ss.; U. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2004, p. 73 ss. La legge in tema di «Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa» è pubblicata sulla *Guri* n. 42 del 21 febbraio 2005. Non va dimenticato, peraltro, che l'insieme dei principi in tema di procedimento contenuti nella legge n. 241/90 e di quelli elaborati dalla giurisprudenza amministrativa avevano comunque realizzato il risultato di realizzare «un'efficace osmosi con i principi comunitari». Sul punto v. M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, II ed., p. 441. Sui principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei cfr., tra tutti, C. FRANCHINI, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 653 ss.; ID., *I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2003, p. 1037 ss.; J. SCHWARZE, *Judicial Review of European Administrative Procedure*, in *Public Law*, 2004, spring, p. 146 ss. Per una lucidissima ricostruzione dei principi costituzionali dell'ordinamento comunitario e dei principi "non scritti" visti nella loro rilevanza giuridica nell'ordinamento nazionale e nella loro efficacia nel diritto amministrativo nazionale cfr. E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 2004, II edizione, p. 18-36.

³ Sul patrimonio costituzionale comune v., fra tutti, A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002. Sui valori costituzionali comuni all'Unione europea come "comunità di diritto" cfr. I. PERNICE, *Fondements du droit constitutionnel européen*, Paris, Pedone, 2004, p. 76 ss.

Stati membri all'etero-integrazione degli ordinamenti nazionali che possono (o debbono) utilizzare principi codificati in ambito comunitario?

In una prospettiva di integrazione tra ordinamenti giuridici, sempre più "concorrenti" nella garanzia dei diritti umani, l'indagine si propone di definire i caratteri della ragionevole durata del processo e del procedimento, transitati, nell'ordinamento dell'Unione europea, dallo *status* di principi strutturali di carattere giurisprudenziale a quello di principi normativi se non di veri e propri diritti "fondamentali"⁴. La costituzionalizzazione del fattore tempo (*rec-tius*: tempo come valore fondamentale del processo e del procedimento) si è compiuta attraverso un *trend* di "normativizzazione" nel quale sono individuabili una pluralità di apporti. Ad esso non sono risultati estranei, come testimoniano i lavori della Convenzione, sia gli apporti della giurisprudenza della CEDU con specifico riferimento all'interpretazione ed applicazione dell'art. 6, par. 1, sia quelli della giurisprudenza comunitaria che, come si dirà *infra*, già riconosceva la ragionevole durata del procedimento (e del processo), sia infine quelli degli Stati membri che, sia pure in maniera diversa, attribuiscono rilevanza giuridica a siffatti principi nei rispettivi ordinamenti⁵.

Principi "costituzionali" del diritto "unionistico-comunitario" ricavabili: *a.* direttamente dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa nella parte in cui codifica i diritti fondamentali dell'Unione europea; *b.* di derivazione ancora eminentemente giurisprudenziale quali principi generali; *c.* come parte

⁴ Esula ovviamente da questa indagine qualsiasi considerazione sulla distinzione tra processo e procedimento in base alle "forme", ai "contenuti" e in base all'atto concreto. Rinviamo alla chiarissima voce di enciclopedia di E. FAZZALARI, *Procedimento e processo (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XXXV, 1986, p. 819 ss.

⁵ Con specifico riferimento alle garanzie in materia di ragionevole durata del processo tra ordinamento della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed ordinamento italiano ci sia consentito un richiamo ad A. DI STASI, *Conflitti e pseudo-conflitti sulla "ragionevole" durata del processo italiano ed europeo*, nella monumentale opera (a cura di) R. COSTI - A. LUMINOSO - C. MIRAGLIA - S. PESCATORE, *Scritti in onore di Vincenzo Buonocore*, Milano, Giuffrè, 2005, vol. I, in corso di pubblicazione. L'art. 6, par. 1 della Convenzione prevede che «Ogni persona ha diritto ad un' (...) udienza entro un termine ragionevole (...)» (il corsivo è aggiunto). La CEDU è stata ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848. Solo nel 1973 ha accettato le clausole (all'epoca facoltative) relative alla competenza della Commissione ed alla giurisdizione della Corte in materia di ricorso individuale. Sui rapporti tra ordinamento europeo ed ordinamento italiano cfr., tra tutti V. STARACE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano*, Bari, Levante, 1992; C. FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2001; S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001; B. NASCIBENE (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2002. V. inoltre, con riferimento alla dottrina dell'ultimo decennio, G. RAIMONDI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella gerarchia delle fonti dell'ordinamento italiano*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1992, p. 36-41; M. DE SALVIA, *Sistema europeo e sistemi nazionali di protezione dei diritti dell'uomo: subordinazione, sussidiarietà?*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1994, p. 24 ss.; G. RAIMONDI, *Effetti del diritto della Convenzione e delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1998, n. 2, p. 422; G. CATALDI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano: un tentativo di bilancio*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 55-82.

delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri?⁶ Il che significa che il tempo del processo e del procedimento non può non risultare ascrivibile ad una delle tre categorie menzionate⁷.

2. Gli artt. II-101 e II-107 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

Com'è noto, all'interno di siffatto Trattato, il principio della ragionevole durata del processo e del procedimento è stato "costituzionalizzato" nel più ampio quadro di un'idea europea di Costituzione e di diritto alla giustizia⁸. È altresì risaputo che anche nell'ordinamento "unionistico-comunitario", ad onta di una significativa giurisprudenza in materia, ha incontrato non poche resistenze la qualificazione come "diritto fondamentale" sia del diritto al processo equo (come garanzia principale), sia del *basket* di diritti che ne fanno

⁶ Cfr., per tutti, G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in Associazione Italiana Costituzionalisti, Atti del Convegno di Perugia 1999, 2000, Padova.

⁷ Il presente lavoro, nell'ottica rigorosa del diritto comunitario-unionistico ed europeo, non affronta la questione ben nota agli studiosi di teoria generale del processo circa il ruolo del tempo *nel* processo (civile, penale e amministrativo). Ciascun processo, invero, per sua stessa natura costituisce il "santuario" del tempo come tutela dell'individuo sia nei procedimenti ad impulso di parte, sia in quelli dove è previsto l'intervento del giudice *ex officio*. Nell'economia di questo scritto non ci si occupa del tempo *nel* processo (decadenze, nullità, termini, ecc.) ma del tempo *del* processo in una prospettiva, per così dire, "esistenzialista" dello stesso. Rinviamo alle seguenti voci di enciclopedia: C. TALICE, *Termine (Diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1992, vol. XLIV, p. 221-227; D. GROSSI, *Termine (Diritto processuale civile)*, *ivi*, p. 234-252; A. GIARDA, *Termine (Diritto processuale penale)*, *ivi*, p. 252-263; N. PICARDI - R. MARTINO, *Termini (Diritto processuale civile)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Treccani, 1994, vol. XXI; F. LIMA, *Termini (Diritto processuale penale)*, *ivi*; V. CAIANIELLO, *Termini (Diritto processuale amministrativo)*, *ivi*.

⁸ Rinviamo a tale proposito a M. PANEBIANCO, *A proposito dell'idea europea di Costituzione e diritto alla giustizia*, in questa *Rivista*, 2002, p. 409-417. Cfr., inoltre, P. BIAVATI, *L'art. 47 della Carta dei diritti e il processo comunitario: spunti dal caso Mannesmannroeren*, in AA.VV., *Diritti fondamentali e giustizia civile in Europa*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 10-19; R. ROMBOLI, *La Giustizia nella Carta dei diritti di Nizza. Osservazioni sull'art. 47*, in *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, 2003, n. 1, p. 9 ss. Con specifico riferimento alla equità ed alla irragionevole durata dei processi cfr. A. DIDONE, *Equa riparazione e ragionevole durata del giusto processo*, Milano, Giuffrè, 2002 nonché B. NASCIBENE - C. SANNA, *L'eccessiva durata dei processi in Italia e le conseguenze a livello europeo*, in *Sociologia del diritto*, 2003, n. 1, p. 121-157; A. CITTARELLO, *La durata ragionevole del processo: criteri di valutazione della "ragionevolezza" elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ed ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2003, p. 145 ss.; C. COCO, *Equa riparazione delle violazioni al principio della ragionevole durata dei processi*, in *Diritto penale e processo*, 2003, n. 3, p. 346 ss.; P. GALLO, *Il danno da irragionevole durata del processo tra diritto interno e giurisprudenza europea*, in *Foro it.*, 2003, I, c. 841 ss.; B. RANDAZZO, *Equa riparazione e ragionevole durata del processo: giurisprudenza italiana ed europea a confronto*, in *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, 2003, n. 1, p. 175-207; V. ESPOSITO, *Il non ragionevole contrasto del giudice italiano con quello di Strasburgo sulla ragionevole durata del processo*, in *Corr. giur.*, 2004, p. 378 ss.; M. PANEBIANCO, *Diritto alla giustizia e al tempo ragionevole del processo*, in *Festschrift für Erik Jayme*, München, Sellier European Law Publishers, 2004, p. 1177-1187. In una prospettiva più ampia v. B. CONFORTI, *Droit communautaire, Charte des droits fondamentaux et Convention européenne des Droits de l'Homme*, in *Bulletin des droits de l'homme*, 2002, n. 10, p. 7-14.

parte (tra cui quello alla ragionevole durata del processo, inteso come garanzia addizionale)⁹. Con l'art. II-107 (ex art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, ad onta di una discutibile tecnica redazionale che unifica nella stessa norma il diritto ad un ricorso effettivo ed il diritto ad un equo processo, la ragionevole durata di questo compare (al comma 2) tra i diritti fondamentali dell'Unione europea, come estrinsecazione dello stesso diritto (fondamentale) dell'individuo alla giustizia¹⁰.

Rispetto alla ragionevolezza del termine del procedimento è rimarchevole che, nell'art. II-101 (ex art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) dello stesso Trattato, essa assurga (nel numero 1) a carattere o componente del «Diritto ad una buona amministrazione» laddove siffatta «buona amministrazione» cessa di essere legata a meri criteri di «buona organizzazione» connotando un vero e proprio diritto¹¹. Un diritto di «ogni persona» –

⁹ Sulla giurisprudenza in materia si veda *infra* il par. 3.

¹⁰ L'art. II-107, rubricato come «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale» recita: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e *entro un termine ragionevole* da un giudice indipendente e imparziale (...)» (il corsivo è aggiunto). Nel corso dei lavori preparatori della Carta la prima versione del testo (Nota del *Presidium* del 15 febbraio 2000) prevedeva due articoli di cui uno dedicato al diritto di ricorso effettivo e l'altro al diritto all'equo processo ricomprensivo della ragionevolezza del termine. Cfr., nell'ambito di una più ampia trattazione, M. PANEBIANCO (a cura di), *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali (annotato con i lavori preparatori e la giurisprudenza delle Alte Corti europee e della Corte costituzionale italiana)*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 417-455 e L. FERRARI BRAVO - F. M. DI MAJO - A. RIZZO (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali (commentata con la giurisprudenza della Corte di Giustizia CE e della Corte europea dei diritti dell'uomo e con i documenti rilevanti)*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 78-188 e in part. p. 186.; M. D'AMICO, *Art. 47*, in AA. VV., *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 319 ss. Con specifico riferimento alle ricadute nel processo civile v. N. TROCKER, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed il processo civile*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2002, n. 4, p. 1172 ss. Nella giurisprudenza italiana, sia pure in assenza di una vincolatività giuridica della Carta dei diritti fondamentali, l'art. 47 della stessa è stato oggetto di frequenti richiami. Si veda, tra tutti, (nella sentenza della Corte di appello di Roma-Sezione lavoro dell'11 aprile 2002) il triplice richiamo a tale norma nei *consideranda* della Corte. Più precisamente, con riferimento alla Carta, in essa si sottolinea che «la Carta dei diritti, anche se non ancora inserita nei Trattati, è ormai considerata pienamente operante come punto di riferimento essenziale non solo per l'attività delle istituzioni comunitarie, ma anche per l'attività interpretativa dei giudici europei tanto che è costantemente richiamata negli atti degli organi europei (...)». La necessità di ricorrere alla tutela del diritto ad un ricorso effettivo, di cui all'art. 47 della Carta di Nizza, emerge anche nella decisione del 23 febbraio 2004, n. 67 del Tribunale amministrativo delle Marche.

¹¹ L'art. II-101 prevede: «1. Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed *entro un termine ragionevole* dalle istituzioni, organi ed organismi dell'Unione (...)» (il corsivo è aggiunto). Sull'art. 41 della Carta cfr. A. ZITO, *Il "Diritto ad una buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2002, p. 425-444; V. RAPELLI, *La buona amministrazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ID., *Il diritto ad una buona amministrazione comunitaria*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 11 ss. Cfr., nell'ambito di una più ampia trattazione, R. BIFULCO, *Commento all'art. 41*, in R. BIFULCO - M. CARTABIA - A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 284 ss.; M. PANEBIANCO (a cura di), *Repertorio*, cit. *supra*, nota 10, in part. p. 386-389 e L. FERRARI BRAVO - F. M. DI MAJO - A. RIZZO (a cura di), *Carta dei diritti*

ad onta della collocazione della norma nel Capo V dedicato alla cittadinanza – contrassegnato da un ambito soggettivo più ampio di quello ipotizzato nella proposta originaria del Mediatore europeo in sede di lavori della *Convention*¹². Un diritto del singolo nei confronti della pubblica amministrazione (e della sua azione), riconosciuto tra i «diritti fondamentali dell'Unione europea», alla luce di una riconsiderazione del tradizionale rapporto tra autorità e libertà se non di parziale superamento della stessa concezione sottesa alla nostra Carta costituzionale che, com'è noto, privilegiava l'esercizio del potere rispetto allo svolgimento di un servizio a beneficio del cittadino¹³. Il tutto al-

fondamentali, cit. supra, nota 10, p. 145-162 e in part. [10]. Sul "fondamento costituzionale" del procedimento amministrativo nel Progetto di Costituzione europea v. J. BARNES, *Procedimento amministrativo e integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2004, p. 1103 ss. Nella giurisprudenza italiana, ad onta della mancata efficacia giuridica della Carta, l'*art. 41* della stessa viene frequentemente richiamato sia pure per escluderne l'applicabilità. Lo testimonia il recente parere del Consiglio di Stato n. 3660/2002, del 9 gennaio 2003. Nel caso di specie, il Collegio ritiene opportuno osservare che l'istanza di essere ascoltato personalmente dal Consiglio di Stato, da parte di un soggetto che abbia proposto ricorso straordinario al Capo dello Stato, non possa essere accolta, in quanto contrastante con le disposizioni vigenti in materia (...) ». Né può assumere rilievo il principio di buona amministrazione invocato dal ricorrente di cui all'*art. 41* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Infatti, il procedimento relativo al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, pur avendo natura amministrativa, si qualifica come alternativo al ricorso giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo, e riprende, dunque, alcuni caratteri propri di quest'ultimo (...). Una simile connotazione del parere sul ricorso straordinario comporta (...) di conseguenza, (che) l'invocato principio di buona amministrazione *ex art. 41* della Carta UE non appare applicabile alla fattispecie in esame poiché, prescindendo dal fatto che l'interessato può, comunque, far presenti le proprie ragioni mediante il ricorso (nel quale prospetta le censure del caso integrabili anche con motivi aggiunti), non è sostenibile che il parere del Consiglio di Stato sul ricorso straordinario, reso a fini esclusivamente giudiziali, possa configurarsi come atto che di per sé rechi "pregiudizio" ad un soggetto amministrato (...). Un richiamo al principio di buona amministrazione garantito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è presente nella sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia n. 3554 del 3 luglio 2003, con la quale l'autorità giurisdizionale si è pronunciata sul ricorso n. 3453/2002 finalizzato ad ottenere l'annullamento dell'avviso di aggiudicazione con cui la Commissione delle Comunità europee aveva assegnato un appalto di lavori edili. La società ricorrente, nelle memorie alle deduzioni delle controparti, insistendo per l'accoglimento del ricorso, chiedeva (...) il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Comunità europee, per la risoluzione di diversi quesiti, tra cui quello relativo alla conformità, o meno, della «previsione – art. 28 della direttiva n. 93/97/Cee – che pone a carico dell'amministrazione l'obbligo di invitare e chiedere l'integrazione ovvero il completamento della documentazione ritenuta dall'amministrazione stessa rilevante al fine della partecipazione alla gara d'appalto, ai principi generali di buona amministrazione, cui si ispira la direttiva n. 93/97/Cee e fatti propri dall'*art. 41* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea». Il diritto ad una buona amministrazione sancito dalla Carta di Nizza è stato invocato anche per contestare la validità dell'atto di diniego concernente il rinnovo del permesso di soggiorno, nel corso di un procedimento dinanzi al TAR per il Veneto, da parte di un cittadino marocchino. Più precisamente, con sentenza 25 marzo 2004, n. 844, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto rigetta il ricorso n. 501/04. Il ricorrente, cittadino marocchino (...) contesta la legittimità del provvedimento per violazione degli artt. 3, 7 e 8 della legge n. 241/1990, per violazione della direttiva comunitaria n. 86 del 2003, e dell'*art. 41* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tuttavia, il TAR, constatando una serie di vicende che, complessivamente considerate appaiono sufficienti per sostenere il giudizio di pericolosità sociale, rigetta il ricorso senza alcun riferimento alla Carta di Nizza.

¹² La richiesta fu avanzata il 2 febbraio 2000 nel corso di un'audizione pubblica, da parte del Mediatore europeo J. SÖDERMAN. Si veda sul punto ID., *El derecho fundamental a la buena administración*, Maiorca, 28 maggio 2001, in <http://www.euro.ombudsman.eu.int>.

¹³ Non è possibile in questa sede dar conto della pluralità degli studi che si sono soffermati sui rapporti tra diritto amministrativo e diritto comunitario. Senza alcuna pretesa di esaustività ci limitia-

l'interno di una norma in cui il riferimento al termine ragionevole si accompagna ad un concetto di equità nell'azione della pubblica amministrazione di incerto rinvenimento nel nostro sistema. Ma anche, per effetto della collocazione dell'art. 41 nel citato Capo V della Carta, con l'arricchimento dello "statuto" del cittadino dell'Unione europea di un complesso di diritti di più spiccato carattere amministrativo nel più ampio quadro dell'assunzione della cooperazione amministrativa a materia di interesse comune (art. III-285) laddove, com'è noto, l'ordinamento comunitario conosceva solo una nozione speculare a quella utilizzata nella Carta: quella di «cattiva amministrazione» quale ambito oggettivo di competenza del Mediatore europeo (art. 195 TCE)¹⁴. Non è, peraltro, sprovvista di significato la circostanza che anche l'inciso riguardante la ragionevolezza dei tempi del procedimento (al pari di quello relativo alla ragionevolezza dei tempi del processo) sia presente fin dalla prima versione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea testimoniando una compiuta ed univoca volontà di normativizzare siffatto principio prima da parte della Convenzione e poi della Conferenza¹⁵.

È appena il caso di precisare che, nelle more del perfezionamento della formale adesione dell'Unione europea alla CEDU – che postula, peraltro, la modifica della stessa Convenzione nonché la soluzione di alcuni delicati problemi teorico-pratici – rimanga aperta la discussione sulla rilevanza delle norme convenzionali (ed in particolare dell'art. 6, par. 1), a giudizio di parte della dottrina "comunitarizzate" nell'ordinamento dell'Unione europea o «significativa manifestazione di un raccordo tra il sistema comunitario con quello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo»¹⁶.

mo a indicare, tra tutti: M. P. CHITI - G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1997, voll. 3; E. PICOZZA, *Diritto amministrativo*, cit. supra, nota 3; M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, II ed. Nella prospettiva di «una falsa distinzione e di una alternativa semplificatrice» cfr. S. CASSESE, *Diritto amministrativo europeo e Diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2004, p. 1135 ss.

¹⁴ È noto che fino ad epoca recente il principio di buona amministrazione sia stato sostanzialmente ignorato dalla dottrina che, il più delle volte, si è limitata ad una mera enunciazione dello stesso senza corredarla di contenuti (si veda L. ORTIZ BLANCO, *European Community Competition Procedure*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 10) oppure pervenendo alla sua sostanziale negazione (H. P. NEHL, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, Hart, 1999, p. 37). Con riferimento allo "spazio" del diritto amministrativo europeo nel Progetto di Costituzione europea cfr. J. B. AUBY, *Le projet de Constitution européenne et le droit administratif*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2004, p. 1089 ss. Si veda M. P. CHITI, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2000, p. 303 ss.

¹⁵ Sia pure preceduto dall'avverbio *nonché* che è stato eliminato nella versione finale del testo. Per le tre versioni della norma cfr. M. PANEBIANCO (a cura di), *Repertorio*, cit. supra, nota 10, nella sezione riguardante i lavori preparatori. È degno di menzione che, nella Nota del *Presidium* relativa all'art. 41 della Carta, sia richiamato il ruolo della giurisprudenza «che ha sancito segnatamente il principio di buona amministrazione» nel più ampio quadro della Comunità europea come «comunità di diritto».

¹⁶ Sostiene la "comunitarizzazione" della CEDU M. P. CHITI, *L'effettività della tutela giurisdizionale tra riforme nazionali ed influenza del diritto comunitario*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1998, p. 508. Sull'art. 6, par. 1 quale espressione di tale raccordo (con riferimento alla

Siffatto "raccordo" emerge chiaramente nel riferimento, nel n. 3 dell'art. II-112 del Trattato costituzionale, ad una categoria di «diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Proprio attraverso tale riferimento i redattori della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea hanno sottolineato il forte collegamento tra i due sistemi normativi con la previsione che «il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione» senza, peraltro, pregiudicare una più ampia protezione concessa dal diritto dell'Unione (principio della miglior tutela o *better rule*). Il tutto all'interno di una norma che, modificando la rubrica dell'art. 52 della Carta aggiunge il riferimento alla «portata e interpretazione», oltre che dei diritti, anche dei principi (*alias* dei principi regolatori dei diritti fondamentali) e prevede, nel n. 5, le modalità di attuazione delle «disposizioni della Carta che contengono dei principi».

Occorre, peraltro, rilevare che l'art. 47 (par. 2 e 3) è tra le norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, ai sensi delle c.d. Spiegazioni all'art. 52 (art. II-112 del Trattato), presentano «significato identico agli articoli corrispondenti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma la cui portata è più ampia»¹⁷. In altri termini la corrispondenza con l'art. 6, par. 1 della CEDU va intesa nel senso che «la limitazione alle controversie su diritti e obblighi di carattere civile o su accuse in materia penale non si applica al diritto dell'Unione e alla sua attuazione» (*overlapping* dei diritti fondamentali del Trattato costituzionale rispetto agli stessi come regolati dall'art. 6, par. 1).

Alla luce di siffatti dati normativi contenuti nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa la disamina della giurisprudenza della Corte di Strasburgo applicativa dell'art. 6, par. 1 nelle sue ricadute nell'ordinamento italiano, in senso "normativo-giurisprudenziale", fornisce un utile ausilio per la definizione dei *finis* della ragionevole durata del processo nell'ordinamento dell'Unione europea. L'ulteriore utilizzabilità di siffatta giurisprudenza anche rispetto alla ragionevole durata del procedimento riposa, poi, nell'uso estensivo operato dalla stessa Corte di Strasburgo con riferimento all'art. 6, par. 1 ritenuto idoneo a riferirsi a qualsiasi tipo di procedura produttiva di effetti sui diritti di carattere privato. In particolare l'interpretazione fornita della nozione di "tribu-

pronuncia della Corte di giustizia del 17 dicembre 1998 di cui *infra*) v. P. MENGOZZI, *Istituzioni di Diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2003, p. 295.

¹⁷ Non è il caso in questa sede di soffermarsi sul significato da attribuire alle cosiddette «Spiegazioni elaborate sotto l'autorità del *Presidium* della Convenzione e aggiornate sotto la responsabilità del *Presidium* della Convenzione europea» da utilizzarsi quali «regole d'interpretazione autentica» della parte II del Trattato da parte dei giudici dell'Unione e degli Stati membri. Esse, in un rapporto di stretto collegamento con il momento applicativo del Trattato costituzionale, vengono elevate a «fonti interpretative» da utilizzare per dirimere eventuali questioni relative all'interpretazione o attuazione della Carta e, quindi, in funzione di delimitazione del campo di applicazione della stessa, come incorporata nel Trattato.

nale" atta a ricomprendere anche organi amministrativi e l'estensione del «diritto di carattere civile» a fattispecie ultra-privatistiche, nel testimoniare l'avvenuta incorporazione dei principi generali in materia di giusto procedimento nell'*acquis* comunitario, giustifica, a nostro avviso, la prospettiva ricostruttiva utilizzata in questo scritto¹⁸. Consente inoltre di anticipare le conclusioni del presente lavoro nel senso che la garanzia del più ampio diritto alla giustizia "allarghi" la prospettiva tradizionale dal tempo *nel* processo al tempo *del* processo con la valutazione di ciascuna sequenza di atti del processo o del procedimento nel loro risultato complessivo, favorevole o sfavorevole al cittadino di fronte alla giurisdizione o all'amministrazione.

3. La ragionevolezza della durata del procedimento (e del processo) nella giurisprudenza comunitaria

Ancor prima della previsione normativa, nell'ordinamento dell'Unione europea, di un "diritto fondamentale" di "ogni persona" a che «la sua causa sia esaminata entro un termine ragionevole» e a che «le questioni che la riguardano siano trattate entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi ed organismi dell'Unione» il principio di ragionevolezza nella durata del procedimento (e del processo) risultano, com'è noto, pacificamente riconosciuti nella giurisprudenza sia della Corte di giustizia che del Tribunale di primo grado¹⁹. Il tutto come corollario di uno dei principi attraverso i quali i giudici comunitari hanno proceduto all'integrazione del diritto comunitario e cioè il principio di effettività di tutela delle situazioni soggettive attribuite dallo stesso diritto comunitario²⁰.

Invero, con specifico riferimento alla politica della concorrenza, «il rispetto di un termine ragionevole nella gestione dei procedimenti amministrativi (...) rappresenta un principio generale del diritto comunitario del quale il giudice comunitario garantisce l'osservanza» (così sentenza del Tribunale di primo grado del 13 gennaio 2004 che richiama una significativa giurispru-

¹⁸ È appena il caso di rilevare che la transizione della ragionevole durata del processo e del procedimento, nell'ordinamento dell'Unione europea, da principio generale del diritto a diritto fondamentale visto con riferimento all'ordinamento italiano non modifica il già preesistente obbligo di disapplicazione di norme italiane che fossero incompatibili con regole generali così come ricavate in via interpretativa dalla Corte di giustizia.

¹⁹ Per la dottrina cfr., tra tutti, P. MANZINI, *Sull'irragionevole durata delle procedure comunitarie*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, p. 493 ss.; P. PALLARO, *Il diritto all'equo processo nell'ordinamento giuridico comunitario alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in questa *Rivista*, 2000, p. 493 ss. Con riferimento all'incisività, nel sistema giudiziario europeo, dei principi contenuti negli atti internazionali in materia di garanzie processuali cfr. L. P. COMOGLIO, *Diritti fondamentali e garanzie processuali nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Foro it.*, 1994, V, c. 153 ss.

²⁰ Si rinvia sul punto a P. MENGOZZI, *Istituzioni di Diritto comunitario*, cit. *supra*, nota 16, p. 267 ss.

denza in materia oltre all'art. 41 della Carta)²¹. All'interno di più risalenti pronunce della Corte di giustizia la ragionevole durata del termine è stata ricondotta, in svariate ipotesi, al principio della certezza del diritto: con riferimento al termine di decadenza ai fini di un ricorso in carenza (sentenza del 6 luglio 1971); come termine dato alla Commissione per pronunciarsi in materia di compatibilità di aiuti statali notificati (sentenza dell'11 dicembre 1973); al fine di stabilire gli effetti *ex nunc* della sentenza di annullamento di un atto o della sentenza pregiudiziale da cui derivi l'illegittimità di una normativa nazionale (sentenza dell'8 aprile 1976)²². Se, in una prima fase, i giudici comunitari hanno respinto reclami fondati sul richiamo espresso all'art. 6 della CEDU con riferimento all'applicabilità, da parte della Commissione, delle garanzie processuali desumibili da tale norma successivamente tale posizione ha registrato una timida inversione di tendenza sia pure sulla base dell'esclusione della necessità di richiamare il citato articolo in ragione dell'esistenza, nell'ordinamento comunitario, di un principio di portata assimilabile a quello convenzionale²³.

Nella giurisprudenza comunitaria i criteri logico-giuridici utilizzati per la valutazione di congruità dei tempi del procedimento risultano sostanzialmente coincidenti con quelli utilizzati dalla Corte di Strasburgo rifacendosi, in linea generale, ad una concezione non solo quantitativa ma anche qualitativa del *tempus*²⁴. Essi riposano infatti sulla considerazione «delle circostanze proprie di ciascun caso di specie e, in particolare, della rilevanza della controversia

²¹ La sentenza (*JCB Service c. Commissione*) è della prima sezione del Tribunale di primo grado e il punto richiamato è il n. 36. Con riferimento all'esigenza di conclusione di un procedimento entro un termine ragionevole con specifico riguardo alla repressione delle pratiche anticoncorrenziali v. la sentenza del Tribunale di primo grado del 6 luglio 2000, *Volkswagen AG c. Commissione*, in *Raccolta*, 2000, II, p. 5171, punti 317 e 337. Molto interessanti appaiono le Conclusioni dell'Avvocato Generale Mischo (punto 83) nel caso *DSM NV e DSM Kunststoffen BV c. Commissione* (v. in sito <http://www.europa.int>) che sottolinea come il fatto di richiedersi che l'amministrazione prenda posizione entro un termine ragionevole sia "già acquisito" nel diritto comunitario e corredata tale affermazione sulla base di numerosi esempi.

²² La sentenza *Paesi Bassi c. Commissione* del 6 luglio 1971 è riportata in *Raccolta*, 1971, p. 639; la sentenza *Lorenz* dell'11 dicembre 1973 è in *Raccolta*, 1973, p. 1471; la sentenza *Defrenne I* dell'8 aprile 1976 è in *Raccolta*, 1976, p. 455.

²³ Per il primo orientamento si vedano le seguenti sentenze della Corte: *Van Landewyck* del 29 ottobre 1980, in *Raccolta*, 1980, p. 3125, punto 81; *Musique Diffusion Française* del 7 giugno 1983, in *Raccolta*, 1983, p. 1825, punti 7 e 8 nonché la sentenza del Tribunale di primo grado *Shell* del 10 marzo 1992, in *Raccolta*, 1992, II, p. 757, punto 39. Per l'orientamento successivo v. la sentenza della Corte *Orkem c. Commissione* del 18 ottobre 1989, in *Raccolta*, 1989, p. 3283, punti 33-34 e quella del Tribunale *SCK e FNK c. Commissione* del 22 ottobre 1997, in *Raccolta*, 1997, II, p. 1739, punto 56.

²⁴ La problematica relativa alla misurazione dei tempi processuali è stata oggetto, come si dirà *infra*, di fortissima attenzione nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Tra tutte ci limitiamo a citare, per la loro significatività, le sentenze *Phocas c. Francia* del 23 aprile 1996, in *Recueil des arrêts et décisions*, 1996, II, p. 546, par. 71 e *Doustaly c. Francia* del 23 aprile 1998, in *Riv. int. dir. uomo*, 1998, p. 618, par. 39. Si veda al riguardo M. DE SALVIA, *Compendium della CEDU*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000 nonché C. RUSSO - P. QUAINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Milano, Giuffrè, 2000.

per l'interessato, della complessità del caso in esame nonché del comportamento del ricorrente e di quello delle autorità competenti» (come sottolinea la Corte nella sentenza del 15 ottobre 2002 di parziale annullamento della sentenza del Tribunale di primo grado del 20 aprile 1999)²⁵. Costituisce pertanto elemento di valutazione della ragionevole durata della procedura l'importanza della controversia per il ricorrente e delle conseguenze che l'eccessiva lentezza ha prodotto sulla base di una nozione ampia di «posta in gioco» cui si riferisce, dalla fine degli anni '70, in maniera costante la Corte di Strasburgo²⁶. Con il richiamo alla complessità del caso si intende far riferimento agli aspetti della procedura, di fatto e di diritto, oggetto di valutazione da parte della Corte (numero delle parti processuali e dei testimoni, difficoltà ad ottenere determinate prove, incertezza giurisdizionale su di un punto di diritto, ecc.). Ulteriori elementi di valutazione sono la condotta del ricorrente riguardo alla sussistenza di un atteggiamento di ordinaria diligenza e collaborazione nello svolgimento del procedimento ed il comportamento delle autorità competenti parametrato sulla base dell'eventuale negligenza o passività delle autorità giudiziarie.

Nella sentenza del 17 dicembre 1998 la Corte di giustizia, dopo essersi riferita all'art. 6, par. 1 ed alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia ed aver richiamato i suoi più recenti *decisa* in materia di diritti fondamentali, ha parzialmente annullato una sentenza del Tribunale di primo grado in ragione della circostanza che la durata della procedura presentava i caratteri dell'irragionevolezza. È degno di nota che la Corte comunitaria, nell'analizzare la fattispecie sulla base dei succitati criteri, sottolinei come il rispetto dei principi generali del diritto comunitario ricomprenda anche il diritto «ad un processo equo ed in particolare il diritto ad un processo entro un termine ragionevole»²⁷.

²⁵ Ci riferiamo alla sentenza del Tribunale di primo grado *Limburgse Vinyl Maatschappij e a. c. Commissione*, in *Raccolta*, 1999, II, p. 931 ed alla sentenza della Corte di giustizia *Limburgse Vinyl Maatschappij e a. c. Commissione*, in *Raccolta*, 2002, II, p. 8375. Quanto ai criteri di valutazione della ragionevolezza del termine nella sentenza del Tribunale di primo grado del 19 marzo 1997 *Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA c. Commissione*, in *Raccolta*, 1997, II, p. 381, la mancata osservanza di un termine ragionevole, nel determinare una «violazione del principio della certezza del diritto» viene dedotto dalla ricorrente come uno dei motivi del ricorso di annullamento. Come viene sottolineato nella massima della stessa sentenza la ragionevolezza del termine (di un'istituzione comunitaria di dare esecuzione ad una sentenza di annullamento pronunciata dal giudice comunitario) non può non essere commisurata alla «natura dei provvedimenti da adottare nonché dalle circostanze contingenti del caso di specie, in particolare delle varie fasi che il procedimento di decisione ha comportato». Nella sentenza del 22 ottobre 1997, in *Raccolta*, 1997, II, p. 1739 sempre il Tribunale di primo grado aggiunge, ai fini della valutazione della congruità dei tempi del procedimento, agli elementi indicati nella sentenza precedente anche quelli «della condotta delle parti nel corso del procedimento, della complessità della pratica, nonché degli interessi delle parti nella contesa».

²⁶ Si veda la sentenza del 28 giugno 1978, *König c. RFT*, in <http://cmiskp.echr.coe.int>.

²⁷ Si trattava della causa n. C-185/95, *Baustahlgewebe c. Commissione*. V. in *Raccolta*, 1998, I, p. 8417 e in questa *Rivista*, 2000, p. 487 ss. La Corte afferma: «Il principio generale di diritto comunitario in forza del quale ogni persona ha diritto ad un processo equo, che si ispira a tali diritti

Non è possibile, peraltro, non rimarcare come proprio la necessità di adeguata considerazione "atomistica" di ciascuna fattispecie sottragga al *corpus* dei criteri indicati nella copiosa giurisprudenza in materia qualsiasi carattere di assolutezza rendendo impossibile una sorta di "predefinizione" astratta del segmento temporale di ragionevolezza di una procedura amministrativa (o giurisdizionale) come si precisa nella citata sentenza del 15 ottobre 2002²⁸. Ne deriva, utilizzando le parole del Tribunale di primo grado, che il superamento del termine ragionevole per la conclusione di un procedimento «non giustifica un annullamento automatico della decisione impugnata» (sentenza del 13 marzo 2003)²⁹.

Significativo è, parimenti, il collegamento che emerge nella giurisprudenza comunitaria tra ragionevole durata del procedimento e violazione dei diritti della difesa laddove solo questa violazione legittima all'annullamento del provvedimento affetto dal primo vizio (così la già citata sentenza della Corte del 20 aprile 1999 non riformata sul punto dalla sentenza del 15 dicembre 2002 ma anche la sentenza del Tribunale di primo grado del 13 gennaio 2004)³⁰.

Quanto alla definizione della congruità nella durata del procedimento è appena il caso di precisare che se normalmente la ragionevolezza va considerata come non eccessiva lunghezza, nondimeno essa può rilevare anche come non eccessiva brevità del termine idoneo a consentire il rispetto del principio di effettività del diritto comunitario (sentenza della Corte del 17 giugno 2004)³¹.

La breve sintesi degli argomenti utilizzati nella giurisprudenza comunitaria in materia di ragionevole durata del procedimento (e del processo) non può far trascurare la rilevanza che, anche in questo ambito, ha esercitato una fonte esterna all'ordinamento comunitario quale la CEDU (ed in particolare

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». Per un commento alla sentenza che è stata, peraltro, oggetto di ampia discussione in dottrina v. P. MENGOZZI, *Le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes et la protection juridique des particuliers*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, p. 181 ss.; A. TIZZANO, *Durata "ragionevole" dei processi comunitari e problemi di convivenza a Lussemburgo*, *ivi*, p. 174 ss.; P. PALLARO, *Il diritto all'equo processo*, *cit. supra*, nota 19, in part. p. 500 ss. La sentenza del Tribunale di primo grado parzialmente annullata era del 6 aprile 1995. V. in *Raccolta*, 1995, II, p. 987.

²⁸ In particolare punto 187.

²⁹ La sentenza attiene al caso *José Martí Peix SA c. Commissione*. V. in *Raccolta*, 2003, II, punto 102 ss.

³⁰ In particolare nella sentenza del 20 aprile 1999 si sottolinea che quando non è dimostrato che un lasso di tempo eccessivo abbia pregiudicato la capacità delle imprese interessate di difendersi in modo efficace l'inosservanza del principio del termine ragionevole non incide sulla validità del procedimento amministrativo e può quindi considerarsi solo come un motivo di pregiudizio invocabile dinanzi al giudice comunitario nell'ambito di un ricorso ex art. 178 e 215, secondo comma.

³¹ Si tratta di una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte dal Tribunal de Primeira Instancia de Lisboa nella causa dinanzi ad esso pendente tra *Recheio-Cash & Carry SA e Fazenda Pública, Ministério Público*.

l'art. 6, par. 1) nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo³². Sia pure attraverso un processo di adattamento alla specificità ed autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea si è verificata, infatti, la recezione di alcune garanzie processuali desumibili da tale norma tra i principi generali del diritto comunitario. Lo testimonia il richiamo, presente in alcune pronunce sia della Corte che del Tribunale, proprio all'inciso sulla ragionevolezza dei tempi del processo contenuto nell'art. 6, par. 1 della CEDU sia con riferimento ai procedimenti davanti agli organi giurisdizionali nazionali (sentenza della Corte del 19 dicembre 2003), sia con riferimento alla durata del procedimento amministrativo comunitario (sentenza del Tribunale di primo grado del 22 ottobre 1997) laddove, nella sintesi degli argomenti delle parti, si prevede che «La Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbe dichiarato che un termine di 17 mesi non poteva considerarsi ragionevole». D'altra parte esiste giurisprudenza abbastanza consolidata nel senso che i diritti di cui agli artt. 6 e 13 della CEDU vincolano le istituzioni comunitarie in quanto principi generali di diritto comunitario³³.

Alla luce di queste considerazioni la compiuta definizione della ragionevolezza della durata del procedimento (e del processo), nell'attuale fase di transizione da principio giurisprudenziale a principio normativo, – come colaudata dal disposto del citato art. II-112 – può utilmente avvalersi di una copiosa prassi interpretativa ed applicativa relativa all'art. 6, par. 1 della CEDU, visto anche nelle sue proiezioni-interrelazioni con l'ordinamento italiano. Siffatto metodo d'indagine trova, peraltro, ulteriore conferma nel preciso richiamo, contenuto nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali, al diritto giurisprudenziale della Corte di Strasburgo che costituisce uno degli elementi del carattere recettizio o ricognitivo della stessa Carta³⁴.

³² Sul punto v. B. CONFORTI, *Note sui rapporti tra diritto comunitario e diritto europeo dei diritti fondamentali*, in *Riv. int. dir. uomo*, 2000, p. 421 ss.

³³ V. sentenze della Corte di giustizia: 15 maggio 1986, *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, in *Raccolta*, 1986, p. 1651 ss., punto 18; 17 dicembre 1998 in causa n. C-185/95, *Baustahalgewebe GmbH c. Commissione*, *cit. supra*, nota 27, punto 21; 27 novembre 2001 in causa n. C-424/99, *Commissione c. Austria*, in *Raccolta*, 2001, p. 9285 ss., punto 45.

³⁴ Sul "valore giuridico" della Carta cfr., nel quadro di una smisurata letteratura, G. CONETTI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Studium iuris*, 2001, p. 1163 ss.; M. PANEBIANCO (a cura di), *Repertorio*, *cit. supra*, nota 10, *Introduzione*, in particolare par. 3; E. PAGANO, *Il valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali e le competenze dell'Unione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, p. 1723-1737. Molto interessante appare la raccolta di giurisprudenza "interpretativa e/o applicativa" della Carta, ad opera di giudici comunitari e nazionali, elaborata da A. CELOTTO - G. PISTORIO, *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (rassegna giurisprudenziale) 2001-2004*, in *Giur. it.*, 2005, p. 427-440.

4. Il diritto soggettivo alla ragionevole durata del processo nell'art. 6, par. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Il più volte citato art. 6, par. 1 della CEDU, nel prevedere il diritto di «ogni persona a che la sua causa sia esaminata (...) entro un termine ragionevole» attribuisce alla congruità (*rectius*: ragionevolezza) dei tempi il carattere di componente essenziale del «diritto ad un processo equo», come indica la rubrica della stessa norma³⁵. È appena il caso di sottolineare che la collocazione dell'inciso relativo alla ragionevolezza del termine nel più ampio quadro del primo paragrafo della norma rende tale previsione di necessaria armonizzazione con le altre garanzie previste e, *in primis*, il diritto ad una procedura in contraddittorio idonea a preservare gli «interessi delle parti e di quelli di una buona amministrazione della giustizia»³⁶. In conformità di giurisprudenza costante della stessa Corte europea «l'importanza che si annette ad una giustizia che non sia amministrata con ritardi tali da comprometterne l'efficacia e la credibilità» trova garanzia in un diritto soggettivo del singolo azionabile direttamente dalla persona lesa (o vittima della violazione) di fronte ad un organo giurisdizionale³⁷.

Sugli elementi logico-giuridici da considerare ai sensi della valutazione di "ragionevolezza" dei tempi processuali nel segmento temporale compreso tra il *dies a quo* e il *dies ad quem* si è già accennato *supra* con riferimento alla loro pressoché totale coincidenza con quelli presenti nella giurisprudenza comunitaria³⁸.

La realizzazione della ragionevole durata dei processi (nella nozione ampia datane ricomprensiva anche dei procedimenti) non può non realizzare «un'obbligazione di risultato» a carico degli Stati contraenti nel senso, così come ha ripetutamente sottolineato la stessa Corte, dell'obbligo ad organizzare i loro sistemi giudiziari in modo da non rendere una giustizia caratterizzata da ritardi tali da comprometterne l'efficacia e la credibilità³⁹.

Più in generale, attraverso la previsione dell'art. 1 della CEDU, ciascuna Parte contraente ha riconosciuto ad ogni persona soggetta alla sua giurisdizione

³⁵ Sull'art. 6 della CEDU v., per tutti, M. CHIAVARIO, *Art. 6*, in S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea*, cit. *supra*, nota 5, p. 154-248; in particolare sulla durata ragionevole del processo p. 207-216 e F. SUDRE, *L'équité, norme conventionnelle. A propos de l'article 6, 1° de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue hellénique des droits de l'homme*, 2004, n. 21, p. 11 ss.

³⁶ Così nella sentenza della Corte europea del 18 febbraio 1997, *Nideröst- Huber c. Svizzera*, in <http://cmiskp.echr.coe.int>, par. 30.

³⁷ Così nella sentenza della Corte europea del 24 ottobre 1989, *H. c. France*, in <http://cmiskp.echr.coe.int>.

³⁸ V. par. 3 e note relative.

³⁹ Così J. C. SOYER - M. DE SALVIA, *Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, LGDJ, 1992, p. 268.

il catalogo dei diritti garantiti dalla Convenzione come progressivamente ampliato dai Protocolli a carattere sostanziale⁴⁰. Orbene riconoscere significa preferibilmente prevenire le violazioni e significa altresì liberarsi da una costruzione deduttiva che lega la condizione di vittima al danno fino al punto di negare la stessa autonomia di tale nozione. Ma, allorché la violazione si è verificata, lo Stato deve garantire alla vittima della stessa una tutela giurisdizionale che trova come momento indefettibile l'impegno a conformarsi alle sentenze definitive della Corte (art. 46 della CEDU) scegliendo i mezzi da utilizzare per porre fine alla violazione ed eliminarne le conseguenze⁴¹. Il che significa, in via primaria, eliminazione della violazione – *restitutio in integrum* – o, almeno, e solo nel caso di impedimento soggettivo o oggettivo, eliminazione delle conseguenze della violazione e cioè garanzia dell'equa soddisfazione.

In questo senso alla titolarità del diritto consacrato (art. 1) si coniuga la titolarità del diritto al rispetto dell'obbligo assunto (art. 13) laddove la previsione della seconda norma assume, in certo modo, un carattere residuale rispetto all'obbligo primario di organizzazione del sistema giudiziario italiano in maniera da consentirgli di assicurare la ragionevole durata dei tempi processuali⁴².

Quanto alla tipologia dell'obbligo, com'è noto, giurisprudenza costante (a partire dal noto caso deciso dalla Commissione *Austria c. Italia* del 1960) considera gli obblighi convenzionali non già e non solo come un fascio di rapporti sinallagmatici ma invece soprattutto come obblighi oggettivi che beneficiano di una garanzia obiettiva⁴³. Peraltro la stessa Corte ha precisato, tra i principi generali d'interpretazione, che l'obbligo di rispettare i diritti dell'uomo non costituisca un obbligo negativo ma positivo nel senso che lo Stato, rispetto agli obblighi assunti, debba adottare misure ragionevoli ed adeguate

⁴⁰ In una prospettiva di comparazione tra CEDU e Convenzione americana di San José di Costa Rica cfr. T. BUERGENTHAL, *The American and European Convention on Human Rights: Similarities and Differences*, in *AmULR*, 1980, vol. 30, p. 155 ss.; A. ROBERTSON, *The American Convention on Human Rights and the European Convention: A Comparative Study*, in *Annuaire Européen/European Yearbook*, 1981, vol. 29, p. 50 ss.; H. GROSS ESPIELL, *La Convention américaine et la Convention européenne des droits de l'homme. Analyse comparative*, in *Recueil des Cours*, 1989, vol. 218, p. 167 ss. Sulla Convenzione americana, nel quadro di un lavoro più ampio, ci permettiamo di rinviare ad A. DI STASI, *Il Sistema americano dei diritti umani. Circolazione e mutamento di una international legal tradition*, Torino, Giappichelli, 2004, ed alla bibliografia *ivi* indicata.

⁴¹ L'art. 46 della CEDU al par. 1 prevede che «Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie nelle quali sono Parti». Sul punto v., tra tutti, *La Corte europea dei diritti umani e l'esecuzione delle sue sentenze*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003, Quaderno n. 7 della *Comunità internazionale* e P. PIRRO, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 2004. Sull'esecuzione delle sentenze con specifico riferimento al *délai raisonnable* cfr. A. CONTE, *Gli effetti delle sentenze della Corte europea negli ordinamenti nazionali*, in B. NASCIBENE (a cura di), *La Convenzione*, cit. *supra*, nota 5, p. 91-100, in part. p. 94-95.

⁴² L'art. 13 prevede che «Ogni persona i cui diritti e libertà riconosciuti nella presente Convenzione fossero violati, ha diritto di presentare un ricorso avanti ad una magistratura nazionale (...)».

⁴³ V. Commissione D788/60, in *Annuaire de la Convention*, 4, p. 117 ss.

per assicurare ai titolari dei diritti riconosciuti la protezione degli stessi (protezione preventiva ma anche successiva o post-giudiziale)⁴⁴. In questo senso la compiuta realizzazione dell'equa soddisfazione per irragionevole durata dei processi assurge a strumento di salvaguardia di quello «statuto individuale» delineato nel sistema convenzionale, accettato dagli Stati attraverso la firma e la ratifica della stessa CEDU e rispetto alla cui garanzia essi debbono porsi ben al di là di un mero obbligo di astensione⁴⁵ nel quadro di una convenzione unica nel suo genere e, pertanto, oggetto di imitazione ed emulazione ma soprattutto ben meritevole di essere "comunitarizzata" nell'ordinamento dell'Unione europea⁴⁶.

5. Oltre il mancato riconoscimento dello *status* di diritto fondamentale nell'ordinamento italiano: tendenze evolutive

Alla citata "costituzionalizzazione" del diritto alla ragionevole durata del processo e del procedimento nell'ordinamento comunitario non corrisponde un'analoga opzione nell'ordinamento italiano in cui, com'è noto, la traduzione del principio di *Verhältnismässigkeit*, attraverso l'art. 6, par. 1 della CEDU, ha incontrato non poche difficoltà⁴⁷.

È noto che, nella giurisprudenza della Corte costituzionale – pure molto attenta alla congruità dei termini – si era affermato che «La problematica dei tempi processuali recepita all'interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo quale aspetto del giusto processo non trova eco nella Carta costituzionale» (sentenza n. 202/1985)⁴⁸. Se parte della dottrina aveva guardato al principio di durata ragionevole del processo come ad una forma di specificazione della garanzia costituzionale del diritto di difesa tale prospettazione non era stata oggetto di conferma in una giurisprudenza piuttosto risalente (sen-

⁴⁴ Sull'interpretazione della CEDU nella prassi della Commissione e della Corte europea cfr., nella dottrina italiana, P. PUSTORINO, *L'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella prassi della Commissione e della Corte di Strasburgo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998.

⁴⁵ Così, tra le altre, nella sentenza della Corte *Airey c. IRL* del 9 ottobre 1979 (in <http://cmiskp.echr.coe.int>) laddove si afferma che «Un ostacolo di fatto può violare la Convenzione al pari di un ostacolo di diritto (...). Inoltre l'esecuzione di un impegno assunto in base alla Convenzione richiede talvolta misure positive dello Stato; in tal caso quest'ultimo non può limitarsi a rimanere inattivo».

⁴⁶ Ci permettiamo di rinviare ad A. DI STASI, *Lo "statuto" individuale nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in D. PIATTELLI (a cura di), *Globalizzazione ed ecumene*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2002, p. 143-175.

⁴⁷ Su questo punto v. N. PICARDI - R. MARTINO, *Termini*, cit. *supra*, nota 7, p. 17 che, invero, ritengono l'art. 6 «una specificazione dell'art. 24 della Costituzione».

⁴⁸ La sentenza del 15 luglio 1985 n. 202 è in *Giur. cost.*, 1985, I, p. 1554. È appena il caso di precisare che l'indagine non intende in alcun modo fornire un'esauriente ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia.

tenze n. 28/1977 e n. 48/1978). In essa l'affermazione che l'interesse alla realizzazione della giustizia, unitamente a quello strumentale alla ragionevole durata del processo, richiedano un coordinamento con il diritto di difesa consentiva di escludere, per la ragionevolezza dei termini, il carattere di componente di quel diritto. Più recentemente la Corte costituzionale ha considerato la ragionevole durata del processo come insita nel diritto, garantito dall'art. 24 della Costituzione, di agire a tutela dei propri interessi e diritti (sentenza n. 388/1999) con una pronuncia che, sebbene resa con riferimento al processo civile, sembrerebbe estensibile anche al processo penale nel quale appare più chiaro il «collegamento funzionale del principio di ragionevole durata con le esigenze di realizzazione della giustizia»⁴⁹.

Con la riformulazione dell'art. 111 della Costituzione per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 si è verificata la consacrazione, al secondo periodo del secondo comma dello stesso, dell'impegno, rimesso al legislatore ordinario, di assicurare appunto la «ragionevole durata del processo»⁵⁰. Tuttavia, com'è noto l'art. 111 della Costituzione, come riformato, non individua nella ragionevole durata del processo un diritto individuale, assistito da una garanzia direttamente azionabile ad una sollecita soluzione della controversia⁵¹. Il tutto come naturale prodotto della diversa natura del sindacato esercitabile, in tal caso, dalla Corte costituzionale (in luogo della Corte europea) sotto le vesti di un controllo di costituzionalità in nessun caso idoneo ad incidere sulla durata del singolo processo ma, invece, atto a valutare solo l'eventuale illegittimità costituzionale di norme con il disposto dell'art. 111⁵².

⁴⁹ La sentenza *Ciliberto c. Soc. Ciba Geigy* n. 388 è del 22 ottobre 1999. V. in *Giur. cost.*, 1999, n. 5, p. 2291. Ivi anche le note di C. PINELLI, *La durata ragionevole del processo fra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, p. 2997-3001 e di L. MONTANARI, *Dalla Corte una conferma sul rango primario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ma forse con un'inedita apertura*, p. 3001-3011. Per l'estensibilità *a fortiori* al processo penale cfr. A. SACCUCCI, *Le due "prospettive" della durata ragionevole del processo tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 4, p. 3105-3136, in part. p. 3109, nota (10). Nella prospettiva di agganciare il diritto ad un processo in tempi ragionevoli all'art. 24 comma 1 della Costituzione cfr. M. LEONE, *Il tempo nel diritto penale sostantivo e processuale*, Napoli, Jovene, 1974, p. 24.

⁵⁰ Cfr., per tutti, M. G. CIVININI - C. M. VERARDI, *Il nuovo art. 111 della Costituzione e il giusto processo civile*, Milano, Franco Angeli, 2001; G. ROMANO - D. A. PARROTTA - E. LIZZA (a cura di), *Il diritto ad un giusto processo tra corti internazionale e corti italiane. L'equa riparazione dopo la legge Pinto*, Milano, Giuffrè, 2002. Sulle "radici sovranazionali della garanzia" cfr. N. TROCKER, *Il nuovo articolo 111 della costituzione e il "giusto processo" in materia civile: profili generali*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2001, p. 382 ss., in part. par. 2.

⁵¹ In questo senso v., tra tutti, N. TROCKER, *Il valore costituzionale del "giusto processo"*, in M. G. CIVININI - C. M. VERARDI, *Il nuovo art. 111 della Costituzione*, cit. supra, nota 50, p. 404 ss. e C. BESSO - E. DALMOTTO - M. G. AIMONETTO - A. RONCO - P. L. NELA, in S. CHIARLONI (a cura di), *Misure acceleratorie e riparatorie contro l'irragionevole durata dei processi. Commento alla legge 24 marzo 2001 n. 89*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 71 ss.

⁵² Cfr. P. FERRUA, *Rischio contraddizione sul neo-contraddittorio*, in *Diritto e giustizia*, 2000, n. 1, p. 78 ss. V. sul punto A. SACCUCCI, *Le due "prospettive" della durata ragionevole del processo*, cit. supra, nota 49, p. 3105-3136.

La ragionevole durata del processo, nell'impianto costituzionale, rileva come uno degli elementi o connotati di un processo equo, «inteso come fenomeno giurisdizionale» per effetto della valorizzazione di un criterio di ragionevolezza contrapposto a quello dell'irragionevolezza, parametro di equilibrio tra una giustizia amministrata senza ritardi ed una giustizia non sommaria⁵³. In altri termini il principio acquisisce il carattere di canone oggettivo della funzione giurisdizionale, ossia di "metodo" necessario per un corretto esercizio della stessa nel quadro di un più ampio coordinamento e bilanciamento con altri principi, quali, *in primis*, quello del contraddittorio⁵⁴.

Il c.d. diritto di essere giudicato sollecitamente (*right to a speedy trial*), nel senso indicato, si arricchisce nell'ordinamento italiano di una garanzia subcostituzionale⁵⁵. Ci riferiamo, invero, in adempimento dell'obbligo internazionale derivante dalla ratifica della CEDU, alla promulgazione della c.d. legge Pinto del 24 marzo 2001, n. 89 recante «previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 c.p.c.», che istituisce, com'è noto, un procedimento camerale dinanzi alle Corti di appello deputato a finalità esclusivamente riparatorie⁵⁶.

⁵³ Così N. TROCKER, *Il nuovo art. 111 della Costituzione e il "giusto processo"*, cit. supra, nota 50. Nel senso che l'effettività della tutela giurisdizionale possa essere «compromessa tanto dall'eccessiva durata del processo che dall'eccessiva brevità dei termini perentori» cfr. N. PICARDI - R. MARTINO, *Termini*, cit. supra, nota 7, p. 18. Si vedano le sempre attuali riflessioni di G. CONSO, *"Tempo e giustizia": un binomio in crisi*, in *Costituzione e processo penale*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 43.

⁵⁴ Cfr. F. SIRACUSANO, *La durata ragionevole del processo quale "metodo" della giurisdizione*, in *Diritto penale e processo*, 2003, n. 6, p. 757 ss.

⁵⁵ Mentre la nostra Costituzione del 1948 non conteneva alcuna enunciazione in materia di tempestività della tutela giurisdizionale la Costituzione spagnola del 1978 all'art. 24, 2° comma stabilisce che tutti hanno diritto ad un processo «senza dilazioni indebite» prevedendo la possibilità di far valere, attraverso il c.d. *recurso de amparo*, la violazione di tale diritto fondamentale davanti al Tribunale (art. 53, 2° comma Cost.). Tra i riferimenti più significativi in altre Costituzioni europee v. l'art. 9, 1° comma della Costituzione della Svezia del 1974 laddove è previsto che «Il cittadino (...) ha diritto di essere sottoposto senza ritardi ingiustificati al giudizio di un tribunale (...)». È appena il caso di precisare che l'esigenza di garantire il *reasonable time*, lungi dal connotare le sole costituzioni europee, trovi espressione in alcune costituzioni e prassi costituzionali extra-europee (si pensi per tutti al VI emendamento alla Costituzione nordamericana) e, sia pure con connotazioni non coincidenti, in alcuni atti internazionali (Patto internazionale sui diritti civili e politici, Convenzione americana di San José, Carta africana dei diritti e doveri dei popoli). Sul delicato rapporto tra diritto e giustizia e tra giustizia e diritto si vedano le appassionante riflessioni contenute nella raccolta di scritti giuridici e politici di A. SINAGRA, *Diritto e giustizia. Ragione e sentimento*, Roma, Aracne, 2004, in particolare capitoli 7 e 8.

⁵⁶ Esula dall'oggetto di questa indagine la disamina dei caratteri del procedimento di equa riparazione ai sensi della legge Pinto per cui rinviamo alle pregevoli analisi della ricchissima letteratura al riguardo. Cfr., tra tutti, G. A. CONTE, *La durata non ragionevole del processo. Legge Pinto n. 89/2001: tutela tra Corte europea dei diritti dell'uomo e rimedi interni italiani*, in *La Rivista del Consiglio*, 2001, n. 3, p. 107 ss.; G. CONSO, *Legge Pinto: passo ineluttabile anche se certamente non decisivo*, in *I diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2001, n. 1, p. 23 ss.; A. DIDONE, *L'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo (Riflessioni a prima lettura sulla legge n. 89/2001)*, in *Questione giustizia*, 2001, n. 1, p. 513 ss.; M. PINTO, *Equa riparazione per irragionevole durata del processo: la prospettiva del legislatore*, in *I diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2001, n. 1, p. 26 ss.; M. SCALABRINO, *L'irragionevole durata dei processi italiani e la l. 24 marzo 2001, n. 89: un commodus discessus*, in *Riv. int. dir. uomo*, 2001, p. 365 ss.; A. SACCUCCI, *Riparazione per irragionevole durata dei processi tra diritto interno e Convenzione europea*, in *Diritto*

Com'è noto siffatta consacrazione della ragionevole durata del processo, nel nostro ordinamento, risulta ispirata ad una differente configurazione del citato diritto rispetto all'ordinamento convenzionale che si sarebbe tradotto in una serie di discrasie interpretative ed applicative⁵⁷. Infatti la duplice previsione contenuta nell'ordinamento italiano non può non rilevare una certa difformità genetica rispetto alla *ratio* della citata "norma base" costituita dall'art. 6, par. 1 della CEDU. A fronte del menzionato carattere di diritto soggettivo nel sistema CEDU la nostra Costituzione, nel riformato art. 111 inserito peraltro nel capo dedicato alla giurisdizione, utilizza una previsione di tipo oggettivo con il rinvio alla legge ordinaria mentre il legislatore ordinario, che pure richiama la norma convenzionale ma non quella costituzionale, si limita sostanzialmente ad apprestare, attraverso la l. n. 89/2001, un mero rimedio indennitario. Siffatta doppia previsione, nel testimoniare un disallineamento normativo in merito alla natura del diritto alla ragionevole durata del processo, è l'espressione di una disomogeneità costituzional-internazionale tra ordinamenti. Tale disomogeneità, nel riflettersi nel difficile coordinamento tra una pluralità di giurisdizioni di portata nazionale ed internazionale, è all'origine di un significativo divario giurisprudenziale tra Corti nazionali e Corte di Strasburgo in cui si inscrivono, con spiccata *vis* adeguatrice, alcune recenti pronunce delle Sezioni unite della Cassazione (sentenze del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341) che trovano una consistente eco nella giurisprudenza successiva⁵⁸.

penale e processo, 2001, n. 7, p. 893 ss.; G. TARZIA, *Sul procedimento di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo*, in *Giur. it.*, 2001, IV, c. 2430 ss.; D. AMADEI - E. D'ALESSANDRO, *Eccessiva durata dei processi e risarcimento del danno nella "legge Pinto" (l. 24 marzo 2001 n. 89)*, in *La Legislazione Penale*, 2002, n. 4, p. 935-954; A. G. LANA, *I tempi del processo a tre anni dall'entrata in vigore della c.d. legge Pinto*, in *I diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2004, n. 1, p. 9 ss.

⁵⁷ Siffatte discrasie sono legate sicuramente alla difficile configurazione, in "senso assoluto", dei limiti temporali di ragionevolezza di un processo in ragione delle eterogeneità delle fattispecie contenziose oggetto di procedimenti giurisdizionali con la conseguente complessità di elaborazione di criteri-guida di valutazione della stessa e con il rischio di pervenire ad una valutazione della ragionevolezza meramente generica.

⁵⁸ La sentenza n. 1338 è riportata in *Foro it.*, 2004, c. 693 ss. Le sentenze n. 1339 e n. 1340 sono riportate in *Guida al diritto*, 2004, 14 febbraio, p. 16 e 22 ss. La sentenza n. 1341 è riportata sul sito http://www.dirittiuomo.it/Corti_Italiane_V., in dottrina, C. ZANGHÌ, *Le Sezioni Unite risolvono il contrasto fra la Cassazione e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2004, maggio-agosto, p. 7 ss. ove non manca, sia pure in un impianto di complessivo apprezzamento per il *decisum* della Suprema Corte, qualche rilievo critico sulla motivazione adottata dalla stessa. Esso attiene, in particolare, alla non considerazione, quale fonte del diritto alla ragionevole durata del processo della l. n. 848/55 e non già della l. n. 89/2001 «che certamente lo richiama ma come presupposto per l'attribuzione di un altro diritto che è appunto quello all'equo indennizzo». Per una nota alla sentenza n. 1340 v. M. FASCIGLIONE, *Verso un allineamento della Suprema Corte alle posizioni della Corte di Strasburgo in tema di durata ragionevole del processo*, in *Giur. it.*, 2004, p. 1147-1150. Per una nota alle sentenze n. 1339 e n. 1340 cfr. A. DIDONE, *La Cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritti dell'uomo: sepolti i contrasti*, in *Giur. it.*, 2004, p. 954-956; ID., *La Cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2004, marzo, p. 193 ss. Si vedano, inoltre, i commenti di M. DE STEFANO, *La Cassazione italiana riconosce integralmente la giurisprudenza della Corte europea dei Diritti umani*, in *Il Fisco*, 2004, fasc. 1, p. 929-931 e M. L.

Tra equa soddisfazione nel sistema convenzionale ed equa riparazione nel sistema nazionale intercorre, invero, un rapporto di doppia sussidiarietà o di sussidiarietà circolare in cui il valore primario tutelato, attraverso il rimedio nazionale o convenzionale, è sempre il diritto alla ragionevole durata del processo. Sotto questo profilo la l. n. 89/2001, nel suo essere rimedio nazionale consequenziale all'accertamento di una violazione di uno dei diritti garantiti dalla CEDU (traduzione di un obbligo di *facere*), non può non muoversi nella consapevolezza di rappresentare uno strumento di completamento del sistema di Strasburgo di cui è diretta derivazione (con riferimento, in particolare, all'art. 6 ma anche agli artt. 46 e 13), in un rapporto che appare di stretta sussidiarietà logico-funzionale-procedurale. Quella sussidiarietà su cui ha tanto insistito autorevole dottrina, invocata anche come mezzo per restituire il carattere originario al sistema di Strasburgo, non può non informare, all'interno di ciascuno Stato, il comportamento degli operatori giuridici interni⁵⁹.

D'altra parte il rapporto biunivoco – o di doppia sussidiarietà – cui ho accennato risulta evidenziato con chiarezza se si esamina il *background* normativo della l. n. 89/2001 che, peraltro, risulta allineata a modelli procedurali in vigore in altri Paesi europei⁶⁰. È in questo contesto che non si può non collocare la *ratio* dell'equa soddisfazione ex art. 41 della CEDU⁶¹. La stessa formulazione della norma fa dell'equa soddisfazione, nel sistema convenzionale, lo strumento

PADELLETTI, *Le sezioni unite correggono la rotta: verso un'interpretazione della legge Pinto conforme alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2004, p. 452-458.

⁵⁹ Così B. CONFORTI, in *L'applicabilità diretta e sistematica e la tutela del singolo*, in B. NASCIBENE (a cura di), *La Convenzione, cit. nota 5*, p. 85-89, in part. p. 86. La l. n. 89/2001 ha sicuramente rappresentato il tentativo dell'ordinamento italiano di garantire l'operatività della condizione generale di ricevibilità del ricorso individuale alla Corte europea, costituita dal previo esaurimento delle vie di ricorso interno (art. 35, n. 1 CEDU): la previsione di un ricorso esperibile davanti alla Corte di appello competente per territorio (ed eventualmente la sua impugnabilità davanti alla Corte di cassazione) come rimedio per evitare il *saltum* al giudice europeo.

⁶⁰ Non ci soffermiamo su due circostanze che pure costituiscono l'antefatto di tale provvedimento: da un lato il fatto che essa segua, di diversi anni, il disegno di legge presentato nel 1994 dall'allora Ministro Conso relativo alle «Misure per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione al termine ragionevole del processo» nonché, dall'altro, il tentativo del Governo italiano di introdurre nel codice di procedura civile, dopo le molteplici risoluzioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, norme per favorire una più rapida trattazione delle cause. A queste circostanze interne si aggiunge una circostanza, per così dire, esterna: la famosa sentenza della Corte europea *Kudla c. Polonia* del 26 ottobre 2000. In essa, per la prima volta, si afferma con chiarezza la non assimilazione tra diritto ad una ragionevole durata del processo e diritto ad un ricorso effettivo davanti ad una istanza nazionale e, di conseguenza, ne discende la possibilità di condanna dello Stato italiano non solo per violazione dell'art. 6 ma anche dell'art. 13 della CEDU. In particolare l'esigenza di evitare una sorta di "assorbimento" della violazione della seconda norma in quella della prima trova consacrazione nelle parole della Corte allorché essa sottolinea come lo scopo dell'art. 13 sia quello «di prevedere uno strumento attraverso il quale gli individui possano ottenere rimedio a livello nazionale per le violazioni dei loro diritti convenzionali prima di mettere in moto il meccanismo internazionale di ricorso davanti alla Corte».

⁶¹ L'art. 41 della CEDU (equa soddisfazione) prevede che «Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa».

per realizzare una "giustizia piena" solo nell'ipotesi di inidoneità degli ordinamenti interni alla riparazione delle conseguenze della violazione dello "statuto" sostanziale contenuto nella CEDU e nei suoi Protocolli⁶².

È in questo contesto normativo che non può non inquadrarsi la decisione di ricevibilità della Corte europea nel caso *Scordino*⁶³. Infatti l'esclusione dell'obbligo del ricorso alla Corte di cassazione, come effetto dell'inidoneità dello stesso ricorso a costituire un rimedio effettivo ed adeguato, veniva motivato nella decisione di ricevibilità della Corte europea, fra l'altro, con il richiamo ad una giurisprudenza costante della Corte di cassazione tesa a negare lo *status* di diritto fondamentale della persona al diritto ad un termine ragionevole⁶⁴. Si sottolineava, nelle parole della Corte di Strasburgo, come nella giurisprudenza della Corte di cassazione esso rilevasse come un diritto garantito da una semplice legge ordinaria (la l. n. 89/2001). Né, d'altra parte, la "copertura" costituzionale gli poteva derivare, nel ragionamento della Corte internazionale, dall'introduzione della ragionevole durata del processo tra i presupposti costituzionali del giusto processo visto il carattere "programmatico" della norma, improduttivo di garanzie individuali.

Il mancato riconoscimento dello *status* di diritto fondamentale al diritto ad un termine ragionevole e, invece, la sua configurazione come diritto processuale non può non richiamare la più ampia problematica dell'applicabilità diretta delle norme convenzionali nell'ordinamento italiano. Com'è noto la definizione dello *status* della CEDU nel sistema delle fonti del nostro ordinamento ha occupato la giurisprudenza costituzionale per tutto lo scorso decennio sia sotto il profilo della c.d. forza attiva dell'ordine di esecuzione della stessa, sia sotto il profilo della c.d. forza passiva, intesa come capacità di resistenza alla sopravvenienza di norme nazionali che contrastino con i suoi contenuti⁶⁵.

⁶² Lo prova il richiamo, nella norma convenzionale, all'*incompletezza* della riparazione, apprestata dal «diritto interno dell'Alta parte contraente» come presupposto per l'applicazione del rimedio convenzionale. In altri termini l'art. 41 postula una "presunzione" di inadeguatezza o di incompletezza del rimedio nazionale che fa dell'equa soddisfazione, accordata dalla Corte europea, un rimedio suppletivo rispetto all'eventuale inidoneità del diritto nazionale.

⁶³ V. tale decisione in *Guida al diritto*, 2003, 12 luglio, p. 106-111. Per alcune note di commento cfr. F. BUONOMO, *E la Corte di Strasburgo "bacchettò" la giurisprudenza della Cassazione*, in *Diritto e giustizia*, 2003, 28 giugno, p. 90 ss.; M. DE STEFANO, *La Corte d'appello e la Cassazione, sezioni distaccate in Italia della Corte di Strasburgo: in margine alla sentenza Scordino e altri c. Italia*, in *I diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2003, n. 1, p. 70 ss. e M. L. PADELLETTI, *Ancora sulla legge Pinto: "equa riparazione" o indennizzo iniquo per la durata irragionevole del processo?*, in *Riv. dir. int.*, 2003, p. 771 ss. V. anche *infra*, paragrafo successivo.

⁶⁴ Si veda, per tutte, la sentenza 8 agosto 2002, n. 11987, in *Foro it.*, 2003, I, c. 838.

⁶⁵ È noto come, a fronte di una primissima applicazione diretta della CEDU, sia prevalso un orientamento giurisprudenziale tendente all'affermazione della non diretta applicabilità della Convenzione con riferimento al preteso carattere *non self executing* della stessa ed al supposto "valore programmatico" delle sue disposizioni. La non attribuzione, nella giurisprudenza delle Corti italiane, della *primauté* della CEDU sulle leggi nazionali avrebbe trovato un passaggio significativo in due fondamentali sentenze del 1993 (una della Corte costituzionale – la n. 10/1993 – e una della Cassazione nel caso *Medrano*) che, ad onta del mancato riconoscimento di rango costituzionale alle norme convenzionali, ne hanno affermato la prevalenza sulle norme interne di pari rango anche

Senza in alcun modo soffermarsi sulla questione, da sempre dibattuta in dottrina, relativa alla posizione delle norme CEDU nell'ordinamento italiano – che esula evidentemente da questa indagine e che viene deliberatamente esclusa nei *decisa* delle Sezioni unite della Cassazione – ci sembra sia da sottolineare come, a fronte della mancanza, nella nostra Carta fondamentale, di una norma di adattamento automatico ai trattati ed alle norme derivate, l'attuale art. 117 della Costituzione (come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) introduca un obbligo per lo Stato e le regioni di conformare le proprie disposizioni ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali⁶⁶. Sia consentito peraltro, ad avviso di chi scrive, avanzare l'ipotesi di un mero obbligo di risultato e non di utilizzo di determinati mezzi o strumenti tecnico-normativi per realizzare siffatta "conformazione" ai contenuti vincolanti della CEDU.

6. *Segue*: L'obbligo di conformarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di equa soddisfazione nei *decisa* delle Sezioni unite della Corte di Cassazione

Il divario tra la giurisprudenza italiana, applicativa della l. n. 89/2001, e la più consolidata giurisprudenza della Corte europea relativa all'art. 41 ed al citato art. 6, par. 1 della CEDU, avevano trovato, probabilmente, nella citata decisione di ricevibilità del 27 marzo 2003, relativa al caso *Scordino c. Italia*, soltanto un epifenomeno⁶⁷.

successive. Proprio nella sentenza n. 10/1993 la Corte costituzionale, nel ricomprendere tra i parametri del suo sindacato anche la CEDU, con riferimento all'art. 6 (terzo comma, lett. a) della Convenzione, ha riconosciuto che esso «dev'essere considerato un diritto soggettivo perfetto, direttamente azionabile». Più recentemente nella giurisprudenza della Corte di cassazione (sentenza 10 settembre 2003, n. 13211 e sentenza 5 novembre 2003, n. 16600) hanno trovato accoglimento soluzioni idonee ad assicurare la prevalenza della normativa convenzionale rispetto a quella interna contrastante. Non manca nella giurisprudenza un orientamento teso a ritenere che la CEDU, nelle parti non recepite dell'art. 111, rappresenti un ordinamento pattizio cui può opporsi soltanto il rispetto dei «principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale» e dei «diritti inalienabili della persona umana» e soltanto da parte della Corte costituzionale; viceversa, laddove esprima valori condivisi dalla stessa Carta costituzionale, costituisca essa stessa un parametro interpretativo valido per il giudizio di costituzionalità di norme interne divergenti. Si vedano anche i riferimenti dottrinali contenuti *supra*, nota 5.

⁶⁶ Cfr., per tutti, in questo senso B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Foro it.*, 2002, nov., p. 229-233. V. ivi anche ampi riferimenti dottrinali. Si veda una prima sintesi dell'ampio dibattito in materia nel volume (a cura di), G. ZICCARDI CAPALDO, *Attuazione dei trattati internazionali e costituzione italiana. Una riforma prioritaria nell'era della comunità globale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003.

⁶⁷ Com'è noto, con siffatta decisione, la Corte europea ha ammesso il ricorso (n. 36813/97) c.d. *per saltum* con riferimento alla pretesa avanzata da alcuni cittadini italiani i quali lamentavano la lesione del loro diritto alla ragionevole durata del processo e che, per tale motivo, avevano già ottenuto, ai sensi della l. n. 89/2001, una sentenza favorevole ad opera della Corte d'appello competente. Essi, insoddisfatti dell'entità dell'indennizzo liquidato dal giudice italiano e ritenendo altresì

Al di là della soluzione del merito cui sarebbe pervenuta la Corte nell'anno successivo⁶⁸ e del complesso delle questioni che risultavano poste tale decisione rivelava un *quid pluris* nell'atteggiarsi come ricognitiva, in senso critico, di una giurisprudenza della Corte di Cassazione che, seppure non consolidata (in assenza – all'epoca – di una pronuncia a sezioni unite), risultava già molto significativa⁶⁹. In questo senso la decisione di ricevibilità assurgeva anche a momento di verifica, da parte di una Corte sovranazionale, dell'*implementation*, ad opera di una Corte nazionale, di un rimedio nazionale (la l. n. 89/2001)⁷⁰. Il tutto attraverso il riferimento diretto nel testo italiano all'art. 6 della CEDU atto a trasferire sul piano interno «i limiti di applicabilità della medesima disposizione esistenti sul piano internazionale». Un rimedio nazionale la cui stessa ragion d'essere non poteva, pertanto, non essere disgiunta dal sinallagma logico-funzionale con la garanzia sostanzial-procedurale prevista negli artt. 6 e 41 della CEDU (non a caso la Corte richiama, nella citata decisione, la natura della legge Pinto e il contesto nel quale essa è intervenuta).

La conseguenza immediata della decisione nel caso *Scordino* è che il ricorso *per saltum* che l'ordinamento italiano si era sforzato di scongiurare, attraverso il doppio rimedio giurisdizionale previsto dalla l. n. 89/2001 (Corte di appello-Corte di cassazione), risulta reintrodotta con la possibilità di prescindere dalla decisione della Suprema Corte, organo di appello nel sistema della legge Pinto, e di ricorrere direttamente alla Corte europea. Ma a tale *de-*

l'inutilità del ricorso per Cassazione alla luce della prevalente giurisprudenza in materia, avevano chiesto alla Corte europea di accordare un'equa soddisfazione. La decisione di ricevibilità nel caso *Scordino* avrebbe rappresentato uno strumento di *early warning*, un "monito" per l'Italia che pure era stata oggetto di una sorta di apertura di credito, da parte della Corte europea, allorché l'accettazione dell'impianto complessivo della legge Pinto aveva addirittura portato, attraverso una deroga al principio *tempus regit actum*, ad un'applicazione retroattiva della stessa (caso *Brusco c. Italia* n. 69789 del 6 settembre 2001 e *Di Cola c. Italia* n. 44897 dell'11 ottobre 2001) non priva di profili problematici.

⁶⁸ La Corte europea si sarebbe pronunciata sul caso *Scordino c. Italia* con il riconoscimento, tra l'altro, dell'avvenuta violazione del termine ragionevole del processo. V. la sentenza del 29 luglio 2004 in <http://cmiskp.echr.coe.int/>.

⁶⁹ In altri termini il richiamo e la critica dei principi generali utilizzati in due sentenze precedenti (e cioè nel caso *Adamo e altri c. Ministro della giustizia* del 10 giugno 2002 ed in quello *Ministro della giustizia c. Maccarone* della stessa data) avveniva a titolo di esemplificazione di un più generale orientamento in materia seguito dalla Corte di cassazione.

⁷⁰ Intesa come idoneità dello stesso a costituire un rimedio effettivo contrassegnato – come si legge nella Relazione illustrativa al Disegno di legge – dall'idoneità ad «assicurare al ricorrente una tutela analoga a quella che egli riceverebbe nel quadro dell'istanza internazionale». Com'è noto la Corte europea, rispetto a ricorsi proposti prima dell'entrata in vigore della l. n. 89/2001 si era pronunciata per l'irricevibilità della domanda dei ricorrenti per mancato esaurimento delle vie di ricorso interno (art. 35, par. 1). In dottrina v. le penetranti osservazioni di B. CONFORTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e ... rinvio indietro dei ricorsi presentati a Strasburgo in materia di durata dei processi*, in *Riv. dir. int.*, 2001, p. 1043. V., inoltre, U. FRAGOLA, *Nuovo approccio sulla L. 24 marzo 2001 n. 89 e sulla recente giurisprudenza in tema di equa riparazione per processi lumaca*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, 2001, n. 1, p. 309-317; G. LISOTTA, *L'irragionevole estensione della norma transitoria*, in *Guida al diritto*, 2001, n. 38; A. TAMIETTI, *Prima pronuncia della Corte europea sulla legge Pinto: la decisione Brusco c. Italia*, in *I diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2001, n. 1, p. 45 ss. La sentenza *Brusco c. Italia* è pubblicata in *Riv. dir. int.*, 2001, p. 1125 ss.

cisum, e questa circostanza risulta a nostro avviso di estrema rilevanza, la Corte europea perviene – e non poteva non pervenire – sulla base di un'ampia confutazione di alcuni dei principi generali emersi nei *decisa* della Corte di cassazione⁷¹. Essi, evidenziando un'interpretazione ed applicazione del diritto interno difforme da quella convenzionale, rendono inadeguata ed inefficace, nella ricostruzione effettuata dalla Corte di Strasburgo, la giurisdizione nazionale alla garanzia del diritto alla ragionevole durata del processo e pertanto ne giustificano l'accoglimento del ricorso⁷².

Le pronunce della Suprema Corte a Sezioni unite del 26 gennaio 2004 n. 1338 (*Balzini*), n. 1339 (*Lepore*), n. 1340 (*Corbo*) e n. 1341 (*Lepore+1*) costituiscono, senza dubbio, l'approdo di un difficile percorso di adeguamento ai citati principi giurisprudenziali elaborati dalla Corte europea in materia di ragionevole durata dei processi⁷³.

Nell'insieme dei quattro *decisa* delle Sezioni unite della Cassazione risultano chiaramente individuabili alcuni orientamenti in materia destinati a presiedere all'attività delle corti di merito relativa alla garanzia della ragionevolezza dei tempi processuali con riferimento alle modalità di definizione dell'equa riparazione.

In primo luogo la Suprema Corte, nell'affermazione che l'art. 111 «non va contrapposto, ma si integra con l'art. 6 della CEDU» in ragione dell'identità del bene tutelato (la durata ragionevole dei processi) (sentenza n. 1338) si muove nella direzione di una composizione di un significativo elemento di disallineamento tra ordinamenti. Discostandosi sensibilmente dalla precedente giurisprudenza sottolinea la sola diversa prospettiva secondo cui tale bene viene considerato nei due ordinamenti: «garanzia oggettiva dell'ordinamento

⁷¹ Nella citata decisione di ricevibilità si afferma: «Anche se gli Stati contraenti non hanno l'obbligazione formale di incorporare la Convenzione nel sistema giuridico interno (...) dal suddetto principio di sussidiarietà discende che le giurisdizioni nazionali devono, per quanto possibile, interpretare ed applicare il diritto interno in modo conforme alla Convenzione».

⁷² La stigmatizzazione dell'erroneità, dal punto di vista convenzionale, dei principi generali utilizzati dalla giurisprudenza di legittimità nell'interpretazione della l. n. 89/2001 è condotta, peraltro, con una *vis* che va ben al di là della sempre attuale *vetero quaestio* dei conflitti e pseudo-conflitti tra giurisdizioni, per certi versi anche prevedibili rispetto a certe eterogeneità strutturali tra i due rimedi. Il riferimento è, per esempio, all'allargamento, effettuato nella l. n. 89/2001, dell'ambito della tutela, in materia tributaria, con la possibilità di convenire in giudizio il Ministro delle finanze: il che, come sappiamo, non si inquadra in una giurisprudenza della Corte europea tendente, salvo qualche caso sporadico, ad escludere le controversie in materia tributaria per effetto dei prevalenti aspetti pubblicistici delle stesse. Nella sentenza della Corte europea del 12 luglio 2001, *Ferrazzini c. Italia*, in *Guida al diritto*, 2001, n. 34, p. 95 l'esclusione, da parte della Corte europea, del processo tributario dall'ambito di applicazione dell'art. 6, par. 1 risulta così giustificato: «Un procedimento tributario ha evidentemente risvolti patrimoniali, ma il fatto di dimostrare che una controversia è di natura "patrimoniale" non è di per sé sufficiente per comportare l'applicabilità dell'art. 6, par. 1 sotto il profilo civile (...)». Si veda, peraltro, la recente pronuncia della Cassazione (sez. I civ.) del 17 giugno 2004, n. 11350, *Ministero Economia finanze c. Di Caprio*, che richiama «le chiare indicazioni emergenti dalla giurisprudenza di quella Corte europea (...) nel senso della non estensibilità del campo di applicazione dell'art. 6 par. 1, Convenzione europea dei diritti dell'uomo alle controversie tra il cittadino e il Fisco, aventi ad oggetto provvedimenti impositivi».

⁷³ Così A. DIDONE, *La Cassazione, la legge Pinto e la Corte*, cit. *supra*, nota 58.

nella norma costituzionale, garanzia soggettiva della persona nella CEDU». In particolare, nella ricostruzione effettuata in tale sentenza, la circostanza che il diritto alla ragionevole durata del processo non risulti collocato nella prima parte della Costituzione non assurge ad «argomento interpretativo» contrario all'attribuzione di un fondamento costituzionale allo stesso. Rispetto a tale problematica viene richiamata, come emblematica di un orientamento della Corte costituzionale, la sentenza 21 marzo 2002, n. 78 laddove si afferma che la ragionevole durata del processo «è oggetto, oltre che di un interesse collettivo, di un diritto di tutte le parti, costituzionalmente tutelato»⁷⁴.

In secondo luogo è di non poco rilievo l'affermazione del principio secondo cui, nella liquidazione del danno non patrimoniale conseguente alla violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, l'ammontare della valutazione equitativa rimessa al giudice di merito, che pure, com'è ovvio conserva un margine di valutazione, è condizionata dal rispetto dei criteri di determinazione della riparazione applicati generalmente dalla Corte europea (sentenza n. 1340). Nel riconoscere, come fa la Corte di cassazione, nelle sentenze citate, a siffatta regola di conformazione "natura giuridica" in quanto «espressione dell'obbligo della giurisdizione nazionale di interpretare ed applicare il diritto interno, per quanto possibile, conformemente alla Convenzione ed alla giurisprudenza di Strasburgo» ne discende la possibilità di ricorso per Cassazione avverso il *quantum* e cioè l'ammontare dell'indennizzo liquidato dalle Corti di appello⁷⁵. Un principio che segna il superamento di una precedente giurisprudenza della Cassazione che, con riferimento al danno non patrimoniale, ha richiesto – in linea con le regole generali in materia di ripartizione dell'onere della prova ex art. 2697 c.c. – forme di accertamento positivo, anche se presuntivo, escludendone qualsiasi identificazione nella violazione del termine ragionevole⁷⁶. Nel *decisum* della Suprema Corte, a fronte della scontata conferma della necessità di specifica allegazione e prova da parte del ricorrente del danno patrimoniale, essa, rispetto al danno non patrimoniale – pur non ritenendolo insito nella violazione del termine ragionevole – ne esclude l'onere probatorio per il ricorrente in quanto «conseguenza della violazione che si verifica normalmente secondo l'*id quod plerumque accidit*» (sentenza n. 1348). Pur escludendo la tesi del danno non patrimoniale in *re ipsa* il relativo diritto all'indennizzo diventa conseguenza diretta della violazione del diritto a meno che non sia provato il contrario. Con riferimento poi alla quantificazione, a fronte di una prassi di indennizzi irrisori (con conse-

⁷⁴ V. in *Foro it.*, 2002, I, c. 1611.

⁷⁵ Qualora risulti violata la giurisprudenza della Corte europea o qualora il giudice interno abbia fatto un uso improprio del suo margine di valutazione discostandosi in maniera significativa dall'entità degli indennizzi liquidati, in casi analoghi, dalla Corte di Strasburgo.

⁷⁶ V., tra le altre, Cassazione 5 settembre 2003, n. 12935, in *Foro it.*, 2004, c. 1260 e 3 aprile 2003, n. 5131, in *Foro it.*, 2004, c. 439.

guente ulteriore violazione dell'art. 41), le Sezioni unite si adeguano all'orientamento della Corte europea i cui orientamenti assurgono a punto di riferimento anche per questo profilo con possibilità di discostarsi solo in maniera ragionevole.

In terzo luogo, per effetto della *relatio perfecta* dell'art. 2 della l. n. 89/2001 all'art. 6 della CEDU, e pur senza entrare nel merito della complessa problematica della rilevanza delle norme convenzionali nel diritto interno viene affrontato⁷⁷, nella ricostruzione della Suprema Corte, il problema degli effetti giuridici dell'attività interpretativa compiuta dalla Corte europea con specifico riferimento all'accertamento della sussistenza di un danno da irragionevole durata del processo (sentenze n. 1339 e n. 1341). A fronte del rilievo alquanto limitato tributato dalla giurisprudenza precedente alle pronunce della Corte europea, ritenute soltanto fonte di «autorevoli orientamenti interpretativi» le Sezioni unite pervengono alla conclusione che «spetta al giudice della CEDU individuare tutti gli elementi» del diritto all'indennizzo «che pertanto finisce con l'essere conformato dalla Corte di Strasburgo la cui giurisprudenza si impone per quanto attiene all'applicazione della l. n. 89/2001 ai giudici italiani» (concordemente sentenze n. 1338, n. 1339 e n. 1340). È appena il caso di precisare che se risulta difficile la configurabilità, per il giudice interno, di un vincolo formale di adeguamento alle sentenze della Corte europea (anche in ragione della loro efficacia limitata al caso di specie) nondimeno le Sezioni unite della Cassazione sembrano ricostruire il dovere di interpretazione della legge Pinto «per quanto possibile» (sentenza n. 1339) «in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea». Il tutto proprio nel rispetto della *ratio* ispiratrice del rimedio interno oggetto, nella soluzione delle questioni di massima poste alla Cassazione, di un'attenta considerazione con riferimento alla sua lettera ed alle finalità⁷⁸. Sul piano pratico non si può non rilevare come il più corretto funzionamento del rimedio interno consentirà alla Corte di Strasburgo, ancora una volta impegnata nella riorganizzazione del suo funzionamento (come testimonia l'apertura alla firma nel maggio 2004 del Protocollo n. 14)⁷⁹, di evitare di dedicarsi all'enumerazione ed addizione degli intervalli tra udienze nazionali per verificare se la loro lunghezza sia tollerabile vanificando essa stessa quel-

⁷⁷ In particolare nella sentenza n. 1340/04 si afferma «(...) non è necessario porsi il problema generale dei rapporti tra Convenzione e l'ordinamento interno. Qualunque sia l'opinione che si abbia su tale controverso problema, e quindi sulla collocazione della CEDU nell'ambito delle fonti del diritto interno (...)» (par. 3).

⁷⁸ In altri termini, in quanto *proper law*, ossia la legge più idonea per la regolamentazione della riparazione relativa alle conseguenze della violazione del diritto alla ragionevolezza del processo: una soluzione diversa nel rendere la l. n. 89/2001 priva di significato comporterebbe, secondo la ricostruzione della Corte, la violazione da parte dello Stato italiano del citato art. 1 della CEDU.

⁷⁹ V., tra tutti, U. VILLANI, *Il protocollo n. 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *La Comunità Internazionale*, 2004, p. 487-501 ed E. SAVARESE, *Il protocollo n. 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2004, p. 714-729.

la ragionevole durata dei tempi processuali che si sforza di garantire rispetto ai processi nazionali. Al contempo l'adeguato utilizzo del rimedio nazionale⁸⁰, permetterà allo Stato italiano di riparare direttamente alla violazione (*rectius*: alle conseguenze della stessa) prodotta. In tal modo assicurerà una più corretta realizzazione di uno degli elementi del giusto processo assurto, come si è visto, a valore costituzionale non nel quadro di un ideale astratto di giustizia ma alla luce di concrete esigenze di ragionevolezza ed adeguatezza.

È appena il caso di sottolineare come, al di là di qualsiasi rimedio riparatorio (di tipo indennitario o risarcitorio), la corretta applicazione dell'art. 6 della CEDU, nella sua *ratio* ispirativa, imponga una non facile riconsiderazione dell'intero sistema giustizia italiano⁸¹. Quale funzione ha esplicato la l. n. 89/2001?

Un rimedio "deflattivo", un rimedio insufficiente e non solo perché ancorato ad una copertura finanziaria limitata, un rimedio meramente monetario tendenzialmente teso a trasformare il diritto fondamentale alla garanzia della ragionevole durata del processo in un mero diritto di credito?⁸² In una prospettiva *de iure condito* e non *de iure condendo* la l. n. 89/2001, in ogni caso, costituisce un rimedio esistente e, come tale, utilizzabile anche al fine di consentire una corretta applicazione della CEDU. Un rimedio, peraltro, come si diceva, indissolubilmente legato al sistema di Strasburgo e, pertanto, da adoperarsi nel rispetto dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte al ri-

⁸⁰ Naturalmente in senso sostanziale e non formale, come giurisprudenza costante della Corte europea ha sostenuto con riferimento alla prima delle condizioni di ricevibilità indicate nell'art. 35 n. 1 della CEDU.

⁸¹ È evidente che il complessivo adeguamento alle regole poste dalla CEDU richiede evidentemente un'approfondita valutazione critica degli apparati e delle procedure giurisdizionali italiani destinati alla tutela dei diritti riconosciuti anche in sede sovranazionale. Essa va estesa alle modalità di accesso alla stessa giustizia nonché alla corretta operatività di regole deontologiche e di autolimitazione di tutte le parti processuali. D'altra parte proprio il rispetto dell'art. 6, par. 1 della CEDU, nel contesto normativo nel quale è collocato, assurge a "baluardo" (*alias* a limite costituzionale) rispetto a qualsiasi forma di "monetizzazione" di un diritto fondamentale. In questo senso la riparazione economica non può non costituire un rimedio provvisorio (parziale e, in certa misura, eccezionale) in attesa di una riforma complessiva dei tempi (e dei modi) della giustizia italiana – alle prese, com'è noto, con una difficile riforma dell'ordinamento giudiziario – idonea a garantire un'effettività del diritto e dei diritti a cui quella "società democratica" richiamata nel Preambolo del testo convenzionale non può abdicare. Per una lucida analisi – anche sulla base del Rapporto trasmesso al Consiglio d'Europa – delle cause di irragionevole durata dei processi individuate dall'Autore nell'inefficiente uso dei mezzi finanziari e professionali cfr. C. GUARNERI, *Durata dei processi e gestione degli uffici: oltre le risorse il nodo dell'organizzazione*, in *Guida al diritto*, n. 27, 9 luglio 2005, p. 13-14.

⁸² Tra i molti interventi critici sulla l. n. 89/2001 cfr. C. CONSOLO, *Disciplina "municipale" della violazione del termine ragionevole di durata del processo: strategie e profili critici (estesi anche alle modalità di ampliamento del rito camerale davanti alla S. C.)*, in *Corr. giur.*, 2001, p. 569 ss., il quale prospettava, tra l'altro, l'alternativa del ricorso straordinario ex art. 111 Cost. Si vedano anche le osservazioni formulate da M. L. PADELLETTI, *L'applicazione della legge Pinto sull'equa riparazione in caso di irragionevole durata del processo: qualche luce e tante ombre*, in *Riv. dir. int.*, 2002, p. 954 ss. e da M. SCALABRINO, *L'irragionevole durata dei processi italiani*, *cit. supra*, nota 56.

paro da qualsiasi interpretazione eccessivamente restrittiva e nella piena aderenza alla *ratio* della stessa legge.

Lo aveva già sottolineato, ancor prima delle citate pronunce a Sezioni unite, la stessa Cassazione italiana (sentenza del 18 dicembre 2002 n. 16262) allorquando aveva affermato che «la pregressa giurisprudenza elaborata al riguardo dalla Corte europea costituisce la prima e più importante guida nel ricostruire i lineamenti del diritto all'equa riparazione» ed, inoltre, «un'operazione ermeneutica che si risolvesse in un'interpretazione elusiva dei principi affermati in sede europea non soltanto si porrebbe in contrasto con le finalità perseguite dalla legge n. 89 del 2001 (...) ma renderebbe vano lo scopo pratico di tale legge (sentenza del 26 luglio 2002 n. 11046)»⁸³.

Lo ha continuato a rimarcare la Corte europea (nella recente sentenza *Riccardi Pizzati c. Italia* del 10 novembre 2004) reiterando il monito allo Stato italiano perché siano riparate in modo adeguato le conseguenze della violazione del termine ragionevole e dettando i criteri di massima cui deve attenersi il giudice interno nonché, richiamando, nella sentenza del 29 luglio 2004 relativa alla soluzione del caso *Scordino c. Italia* le conclusioni della Cassazione italiana contenute nella citata sentenza n. 1340 in materia di determinazione del danno non patrimoniale⁸⁴.

7. Conclusioni: etero-integrazione europea del catalogo italiano dei diritti fondamentali?

A fronte dell'identità del valore (o bene) tutelato la differente valenza in senso soggettivo ed oggettivo, negli ordinamenti di riferimento ("unionistico-comunitario", europeo, italiano), della ragionevole durata dei tempi del processo e del procedimento, non poteva non essere foriera di discrasie sul piano giurisprudenziale. Invero tali discrasie risultano, in qualche modo immanenti come testimonia, in altro ambito, il difficile rapporto tra Corte di Strasburgo e Corte di giustizia, ragione giustificatrice delle protratte resistenze alla formale adesione dell'Unione europea alla CEDU che, come si anticipava *supra*, hanno trovato la soluzione indicata nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Esse sono, per certi versi "fisiologiche" allorquando si confrontino rimedi nazionali e rimedi sovranazionali (comunitario ed europeo). I primi, caratterizzati da un più alto coefficiente di aderenza alle caratteristiche dell'ordinamento interno ed i secondi che non possono non recare una giusta dose di flessibilità per consentire loro di adattarsi, nella giurisprudenza delle

⁸³ V. in *Giustizia civile, Massimario*, 2002, c. 1183.

⁸⁴ V. in *Guida al diritto*, supplemento bimestrale, *Diritto Comunitario e internazionale*, 2005, n. 1, p. 82 ss.

Corti di Lussemburgo e di Strasburgo, ai diversi istituti processuali presenti nei vari ordinamenti degli Stati europei come prodotto di dissimili scelte di politica giudiziaria.

Siffatti "conflitti" giurisprudenziali non appaiono, peraltro, privi di ricadute positive nella misura in cui siano rivelatori di una più ampia disomogeneità tra ordinamenti oltre che tra giurisdizioni. In tal caso (come testimoniano i *decisa* della Corte di Cassazione a Sezioni unite) essi possono assurgere a fattore di propulsione di un più generale processo di avvicinamento e di armonizzazione tra i vari sistemi giuridici nazionali e sovranazionali.

In uno spazio come quello europeo sempre più aperto ai valori non solo di "concorrenza" tra sistemi giudiziari ma, soprattutto, di coesistenza tra giurisdizioni nazionali e sovranazionali lo sforzo di "omogeneizzazione" anche in senso normativo degli orientamenti elaborati dalle varie istanze giurisdizionali in materia di ragionevolezza della durata del processo e del procedimento può assurgere ad elemento di riduzione delle discrasie tra giurisprudenze eterogenee.

La "circolazione" tra tradizioni giuridiche e l'integrazione tra ordinamenti, nel rispetto delle specificità sia dell'ordinamento italiano che di quello "unionistico-comunitario" e di quello europeo, può trovare proprio nella giurisprudenza (nazionale e sovranazionale) un fattore di coesione invece che di separazione. Tale "circolazione" potrà muoversi nel quadro di riferimento segnato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 388/1999 laddove si affermava che: «I diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali, sottoscritte dall'Italia, trovano espressione e garanzia nella Costituzione, non solo per il valore del riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo in forza dell'art. 2 Cost. ma anche, perché al di là dei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono *si integrano*, completandosi reciprocamente nell'interpretazione»⁸⁵.

Come sottolineano le Sezioni unite della Cassazione (sentenza n. 1341/2004), richiamando e confermando le affermazioni contenute nella citata decisione di ricevibilità relativa al caso *Scordino*, «deriva dal principio di sussidiarietà che le giurisdizioni nazionali devono, per quanto possibile, interpretare ed applicare, il diritto nazionale conformemente alla Convenzione». Una sussidiarietà, intesa come paradigma ordinatore della ripartizione di competenze tra ricorsi interni e ricorso europeo, nel costituire strumento di "protezione" dell'ordinamento italiano e di salvaguardia della sovranità statale, assurgerà, altresì, a fattore di garanzia del singolo.

Peraltro siffatto ruolo "integrazionista" della giurisprudenza è destinato a misurarsi con l'interpretazione degli artt. II-101 e II-107 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa che, in attesa dell'eventuale entrata in

⁸⁵ Sentenza 22 ottobre 1999, n. 388, in *Foro it.*, 2000, I, c. 1072 ss. (il corsivo è aggiunto).

vigore di quest'ultimo, non si sottraggono all'attribuzione di "valenze interpretative" ad opera delle Corti nazionali se si tiene conto che la nostra Corte costituzionale già si è riferita alla Carta dei diritti fondamentali «per il suo carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei» (sentenza n. 135/2002)⁸⁶. Una Carta destinata ad essere sottoposta ad una prolungata "applicazione provvisoria" proprio in ragione del suo carattere recettizio nel più ampio quadro di quelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati così fortemente sottese al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (art. II-112 par. 4) ed, in particolare, di una tradizione costituzionale italiana veicolo di convergenza normativa e di rafforzamento di una comunità di diritto.

In conclusione, nel binario segnato dalla giurisprudenza di una Corte, quale quella di Strasburgo, che ha svolto un ruolo importante nell'integrazione giuridica degli Stati membri del Consiglio d'Europa ma anche di una Corte quale quella di Lussemburgo che ha esplicato una funzione significativa anche di *law making* in materia di diritti fondamentali, la ragionevole durata del processo e del procedimento potranno trovare una più compiuta definizione anche nell'ordinamento italiano assicurando una migliore realizzazione delle esigenze di giustizia del processo (art. 111 Cost.) nonché di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Se la controversia giurisprudenziale assurge, generalmente, a strumento di rilevazione di una disomogeneità costituzional-internazionale tra ordinamenti il nuovo corso inaugurato dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione sembrerebbe atto a determinare ricadute significative nel processo di «comunicazione» tra ordinamenti operando – mediante il citato richiamo ad un obbligo d'interpretazione conforme – nel senso di una riduzione, più o meno marcata, di tale disomogeneità. Ne è già risultato, come si è visto, un avvicinamento di posizioni interpretative nell'ottica di quel completamento reciproco di cataloghi costituzionali ed internazionali già prefigurato dalla Corte costituzionale italiana e già realizzato dallo stesso legislatore italiano. Quest'ultimo, nella l. 22 aprile 2005, n. 69, dopo aver richiamato l'art. 6 par. 1 e 2 del TUE e il punto 12 dei *consideranda* del preambolo della decisione quadro n. 2002/584/GAI (che fa riferimento, tra l'altro, ai «principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente il capo VI»), annovera tra le "garanzie costituzionali" informatrici dell'esecuzione del mandato di arresto europeo, oltre «ai principi e regole contenuti nella Costituzione della Repubblica, attinenti al giusto processo» (art. 2 lett. b), i «diritti fondamentali garantiti dalla CEDU (...) in particolare dall'art. 5 (*diritto alla libertà e sicurezza*) e dall'art. 6 (*diritto ad un processo equo*), nonché dai Pro-

⁸⁶ V. par. 2.1 del *Considerando in diritto* della sentenza n. 135 del 24 aprile 2002.

toccoli addizionali alla Convenzione stessa» (art. 2 lett. *a.*)⁸⁷. Il tutto nella direzione di una possibile riduzione della contrapposizione costituzionale *versus* internazionale e dell'attenuazione delle divergenze soggettive ed oggettive in nome di un unico "statuto" del "diritto fondamentale" alla ragionevole durata del processo e del procedimento.

Angela Di Stasi

⁸⁷ La legge n. 69 del 22 aprile 2005, «Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro n. 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri» è pubblicata in *Guri* n. 98 del 29 aprile 2005. Il corsivo è aggiunto.