

La ragionevole durata del processo nelle indagini preliminari

SOMMARIO: 1. Il diverso trattamento di indagato e persona offesa danneggiata dal reato ai fini del diritto all'equa riparazione per irragionevole durata del processo. – 2. Indagato, persona offesa e principio di uguaglianza. – 3. L'istanza di accelerazione del processo penale. - 4. Il danno risarcibile.

1. Dal momento che i termini massimi di durata delle indagini preliminari hanno carattere ordinatorio, non di rado accade che le stesse si protraggano per molto tempo, con la conseguenza che molte persone si ritrovano soggetti ad indagini a tempo indefinito, per non dire indeterminato, con evidenti problemi di compatibilità con i principi espressi dall'art. 111 della Costituzione e dall'art. 6 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo in tema di ragionevole durata del processo.

La sentenza n. 249 del 2020 ha ritenuto conforme a Costituzione la previsione dell'art. 2, comma 2-bis della c.d. Legge Pinto (legge n. 89 del 2001, che, in applicazione degli art. 111 Cost. e 6 CEDU, tutela il diritto ad una ragionevole durata del processo e, in caso di violazione di tale diritto, riconoscono al danneggiato una "equa riparazione") laddove prevede che il *dies a quo* a partire dal quale calcolare l'eventuale durata eccessiva del processo per la persona offesa da un reato parta non dal momento del fatto di reato che abbia provocato un danno alla persona offesa (come riteneva il giudice rimettente¹) ma solo dal momento in cui questa si sia eventualmente costituita parte civile².

Il giudice rimettente riteneva che la norma censurata si ponesse in contrasto con la giurisprudenza della Corte EDU, e in particolare con la sentenza Arnoldi contro Italia, secondo cui nel diritto italiano la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, abbia esercitato almeno uno dei diritti e delle facoltà ad essa riconosciuti dalla legislazione interna, non differisce, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 6 CEDU, da quella della parte civile.

Con la sentenza n. 249 del 2020 la Corte ha ritenuto che, al fine di verificare la legittimità della previsione legale di carattere generale con cui l'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 ha determinato la congruità del termine di durata del processo penale per la persona offesa dal reato, considerandolo iniziato soltanto da quando la stessa assume la qualità di parte civile, occorresse analizzare gli interessi di cui è portatrice la medesima persona offesa già prima del momento in cui l'ordinamento nazionale attribuisce ad essa tale qualità. L'attenzione della Corte si è così soffermata sulle attività procedurali consentite alla persona offesa, che precedono la costituzione di parte civile, in maniera da accertare se le stesse siano comunque idonee a determinare il danno per l'irragionevole protrazione del processo penale secondo il canone convenzionale, al cui ristoro è preposto il diritto all'equa riparazione.

In tale sentenza si è quindi evidenziato:

¹ In materia di equa riparazione del diritto ad una ragionevole durata del processo vi è la competenza esclusiva, in un unico grado di merito, della Corte d'appello, al fine di creare dei giudici specializzati in tale materia e soprattutto al fine di rendere tale processo particolarmente spedito: cfr. l'art. 3 della legge n. 89 del 2001, secondo cui la domanda di equa riparazione si propone con ricorso al presidente della corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice innanzi al quale si è svolto il primo grado del processo presupposto e la corte d'appello decide con decreto motivato da emettere entro trenta giorni dal deposito del ricorso.

² Secondo la sentenza n. 249 del 2020 è infondata la questione di legittimità costituzionale (sollevata in riferimento agli artt. 111 e 6 CEDU che prevedono il diritto ad una ragionevole durata del processo) dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Diritto all'equa riparazione in caso di irragionevole durata del processo), nella parte in cui prevede, ai fini del computo della durata ragionevole, che il processo penale si considera iniziato solo con l'assunzione, da parte della persona offesa, della qualità di parte civile anziché al momento del danno in quanto il nostro ordinamento giuridico è ispirato all'idea della separazione dei giudizi penale e civile, il che sconsiglierebbe ogni automatica incidenza dell'esito delle indagini preliminari, eventualmente di eccessiva durata, sul diritto di carattere civile della persona offesa danneggiata dal reato, sempre tutelabile con la proposizione dell'azione restitutoria o risarcitoria innanzi al giudice civile.

a) che la costante giurisprudenza costituzionale guarda alla persona offesa dal reato nel processo penale come soggetto portatore di un duplice interesse: quello al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero (sentenza n. 23 del 2015);

b) che l'assetto generale, posto a base del codice di procedura penale del 1988, è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile (sentenze n. 353 del 1994 e n. 192 del 1991), e guarda, pertanto, alla persona offesa, quale «soggetto eventuale del procedimento o del processo», e non quale parte principale e necessaria (ordinanze n. 254 del 2011 e n. 339 del 2008);

c) che l'azione per il risarcimento del danno da reato o per le restituzioni ben può avere dall'inizio una propria autonomia nella naturale sede del giudizio civile, con un iter del tutto indipendente rispetto al giudizio penale (sentenza n. 532 del 1995);

d) che il titolare dell'azione per il risarcimento del danno o per le restituzioni da reato può perciò chiedere tutela nel processo civile del tutto indipendentemente dal giudizio penale, previa valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi insiti nella opzione concessagli (sentenza n. 94 del 1996; ordinanza n. 424 del 1998);

e) che questo spiega altresì la legittimità dell'attribuzione alla persona offesa di poteri circoscritti rispetto a quelli riconosciuti al pubblico ministero o all'indagato, non rilevando l'esigenza di tutelare una eventuale esplicita manifestazione preventiva dell'intenzione del danneggiato di costituirsi parte civile anteriormente all'esercizio dell'azione penale (sentenza n. 192 del 1991; ordinanza n. 124 del 1999).

La Consulta è stata chiamata ad affrontare la medesima questione l'anno seguente e l'ha nuovamente dichiarata infondata con la sentenza n. 203 del 2021, rilevando che la sentenza n. 182 del 2021 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578 cod. proc. pen. sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nonché in riferimento allo stesso art. 117, primo comma, e all'art. 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

In tale sentenza la Corte costituzionale ha affermato che nell'ipotesi in cui la domanda risarcitoria venga proposta con la costituzione di parte civile nel processo penale, i rapporti tra azione civile e poteri cognitivi del giudice penale continuano ad essere informati, anche nel sistema accolto nel codice vigente, al principio dell'«accessorietà» dell'azione civile rispetto a quella penale, principio che trova fondamento nelle «esigenze, di interesse pubblico, connesse all'accertamento dei reati e alla rapida definizione dei processi», e che ha quale naturale implicazione quella per cui l'azione civile, ove esercitata all'interno del processo penale, «è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura» di questo processo (sentenza n. 176 del 2019; in precedenza, anche sentenza n. 12 del 2016).

Tale principio di «accessorietà», chiarisce la sentenza n. 182 del 2021, trova la sua principale espressione nella regola secondo la quale il giudice penale «decide» sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta con la costituzione di parte civile, «quando pronuncia sentenza di condanna» (art. 538, comma 1, cod. proc. pen.), e ciò significa che la condanna penale costituisce il presupposto indispensabile del provvedimento del giudice sulla domanda civile.

Quanto all'interpretazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU emersa nella sentenza *Arnoldi contro Italia*, la sentenza n. 249 del 2020 ha ritenuto che le esigenze di tutela degli interessi della persona offesa, contemplate dalla Corte EDU, in correlazione alla peculiarità del caso concreto, non deponessero comunque per la illegittimità costituzionale della previsione legislativa di carattere generale dettata dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001.

Ciò in quanto, per ravvisare il contrasto tra l'art. 2, comma 2-bis, e la norma interposta, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., e per affermare la decorrenza anticipata del computo complessivo del termine di ragionevole durata, occorrerebbe verificare una necessaria, e non occasionale, identità tra il diritto di carattere civile spettante alla persona offesa già durante il periodo di svolgimento delle indagini

preliminari e la posizione soggettiva di carattere privato da essa azionata a seguito della costituzione di parte civile nel processo penale, identità da cui discenderebbe, perciò, sotto il profilo dell'effettività del pregiudizio subito, altresì la necessaria unitarietà dell'interesse a che il complessivo giudizio penale si concluda in termini ragionevoli.

La Consulta ha quindi ritenuto erroneo il procedimento logico che propenda, in via generale ed astratta, per la omogeneizzazione ed il cumulo sostanziale, sotto l'aspetto della eccessiva durata, tra il segmento del processo in cui la persona offesa si sia resa attiva durante le indagini preliminari e il segmento conseguente poi alla costituzione di parte civile.

L'erroneità di una tale assimilazione discende innanzitutto dalla non necessaria coincidenza tra la persona offesa dal reato, cui fa riferimento l'art. 90 cod. proc. pen., e il soggetto al quale il reato ha recato danno, contemplato dall'art. 74 dello stesso codice ai fini della legittimazione all'azione civile.

In effetti, in capo alla persona offesa si concentrano, in realtà, interessi di natura duplice ed eterogenea: l'interesse volto all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero, e l'interesse diretto al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile. Le facoltà e i diritti di cui, in particolare, agli artt. 90, 90-bis, 101, 336, 341, 360, 369, 377, 394, 408, 410 e 410-bis cod. proc. pen. sono attribuiti dalla legge alla persona offesa e non al danneggiato, e sono comunque volti a coadiuvare il pubblico ministero ai fini dell'esercizio dell'azione penale, ovvero a conseguire l'accertamento del fatto-reato e la giusta punizione del colpevole.

Non si tratta, quindi, di poteri e facoltà necessariamente funzionali alla tutela anticipata del diritto potenziale riconosciuto alla parte civile e il loro esercizio non può perciò implicare una retrodatazione della decorrenza del periodo dei patimenti connessi all'accertamento processuale del credito risarcitorio da reato. Viceversa, solo dopo che sia stata esercitata l'azione penale, nel sistema del codice di procedura penale italiano emerge la primarietà della parte civile costituita, cui vengono attribuiti poteri processuali finalizzati al soddisfacimento della domanda risarcitoria.

La valenza strettamente personale, e non patrimoniale, della qualità della persona offesa trae significativa conferma dal dettato del comma 3 dell'art. 90 cod. proc. pen., il quale attribuisce ai «prossimi congiunti» (e non agli eredi) le facoltà e i diritti ad essa spettanti ove sia deceduta in conseguenza del reato.

I diritti e le facoltà riconosciuti dal codice di procedura penale alla persona offesa nel corso delle indagini preliminari, allo scopo di far perseguire o condannare l'indagato, e consistenti, indicativamente, nel presentare memorie, nell'indicare elementi di prova, nel nominare un difensore, nel proporre querela, nell'interloquire sulla proroga delle indagini o sulla richiesta di archiviazione, risultano, pertanto, estranei di norma all'ambito dei «diritti e doveri di carattere civile» di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

Del resto, la possibilità di costituzione della parte civile rimane subordinata all'esercizio dell'azione penale, e dunque all'iniziativa del pubblico ministero, non potendo essere oggetto di censure il decreto del giudice, che accolga la richiesta di archiviazione del pubblico ministero e respinga l'opposizione proposta dalla persona offesa, se non per il mancato rispetto delle regole poste a garanzia del contraddittorio formale.

L'ordinamento italiano sconfigura ogni automatica incidenza determinante dell'esito delle indagini preliminari sul «diritto di carattere civile» del danneggiato da reato, atteso che l'interferenza degli approdi del processo penale sulla pretesa civile di danno, ai sensi degli artt. 75 e 652 cod. proc. pen., discende unicamente dalla scelta che il danneggiato compie proprio mediante la costituzione di parte civile.

La sentenza n. 249 del 2020 ha perciò concluso che la soluzione adottata dal legislatore nazionale con la previsione generale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, secondo cui, ai fini del computo del termine ragionevole, il processo penale si considera iniziato soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile, si rivela coerente con la ricostruzione sistematica che, prima e al di fuori della formale instaurazione del rapporto processuale, nega al danneggiato la facoltà di far valere in sede penale, sia pur soltanto in senso sostanziale, il «diritto di carattere civile» al risarcimento.

Successivamente, la sentenza 18 marzo 2021 della Corte EDU, prima sezione, Petrella contro Italia, decidendo con riguardo ad un caso di denuncia per diffamazione a mezzo stampa con contestuale manifestazione dell'intenzione di costituirsi parte civile, cui era seguita dopo sette anni l'archiviazione per

intervenuta prescrizione del reato, a proposito della dedotta violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, la Corte di Strasburgo ha rammentato che la Convenzione non riconosce, di per sé, il diritto di far perseguire o condannare penalmente terze persone.

Per rientrare nel campo di applicazione della CEDU, tale diritto deve, piuttosto, andare di pari passo con l'esercizio da parte della vittima del suo diritto di intentare l'azione, per definizione civile, offerta dall'ordinamento interno, anche soltanto al fine di ottenere una riparazione simbolica o la protezione di un diritto di carattere civile, quale ad esempio quello di godere di una «buona reputazione».

Secondo la sentenza Petrella contro Italia, pertanto, l'art. 6, paragrafo 1, CEDU si applica ai procedimenti relativi alle denunce con costituzione di parte civile a partire dal momento in cui interviene l'atto di costituzione, a meno che la vittima non abbia rinunciato in maniera inequivocabile all'esercizio del suo diritto a ottenere riparazione; sono stati però ricordati i precedenti che hanno riconosciuto applicabile questa disposizione anche alla parte lesa che non si era costituita parte civile, in quanto nel diritto italiano, anche prima dell'udienza preliminare, in cui può essere presentata tale costituzione, la vittima del reato può esercitare i diritti e le facoltà espressamente riconosciuti dalla legge.

La Corte EDU ha constatato, nella specie, che la denuncia del ricorrente mirava a far valere un diritto di carattere civile – ovvero il diritto alla protezione della sua reputazione –, di cui l'interessato affermava di essere titolare, preannunciando l'intenzione di costituirsi parte civile nel procedimento penale e di richiedere il risarcimento dei danni, con istanza di essere avvisato di un'eventuale archiviazione. In tal modo, il ricorrente aveva esercitato almeno uno dei diritti e delle facoltà riconosciuti dall'ordinamento interno alla parte lesa, il che giustifica l'applicabilità dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

La sentenza Petrella contro Italia ha così ravvisato la sussistenza della violazione della norma convenzionale, sottolineando che il periodo da considerare, nell'ambito di un procedimento penale dal punto di vista del «termine ragionevole», inizia, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, nel momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge. Tale periodo doveva quindi intendersi decorso dal giorno in cui il ricorrente aveva sporto denuncia fino alla decisione di archiviazione adottata dal giudice per le indagini preliminari.

La Corte di Strasburgo ha anche messo in evidenza che nel corso di tale periodo non risultava svolta alcuna attività di indagine, che la causa non appariva particolarmente complessa e che il Governo non aveva fornito giustificazioni della eccessiva durata delle indagini preliminari.

La Corte EDU ha reputato esistente pure la dedotta violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU sotto il profilo del mancato accesso a un tribunale, questione distinta rispetto a quella della durata del procedimento. Sussiste, infatti, violazione dell'art. 6 CEDU quando la chiusura del procedimento penale e il mancato esame dell'azione civile sono dovuti a circostanze attribuibili principalmente alle autorità giudiziarie, soprattutto a ritardi procedurali eccessivi che abbiano comportato la prescrizione del reato.

Nella specie, la Corte EDU ha quindi ritenuto che il comportamento negligente delle autorità avesse privato il ricorrente dell'esame delle sue richieste di carattere civile nell'ambito del procedimento interno che aveva scelto di esperire, non potendosi neanche esigere che l'interessato promuova un'analoga azione di responsabilità civile dinanzi al giudice civile dopo la constatazione di prescrizione del reato dovuta a errore del giudice penale. In proposito, la Corte EDU ha osservato che intentare una tale azione implicherebbe probabilmente la necessità di raccogliere nuovamente delle prove, che il ricorrente avrebbe a questo punto l'onere di produrre, e che l'accertamento dell'eventuale responsabilità civile potrebbe risultare estremamente difficile dopo così tanto tempo.

La Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 103 del 2021 ha rilevato che le ragioni da ultimo indicate dalla Corte EDU a giustificazione della ravvisata violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU evidenziano la reale esistenza nell'ordinamento italiano di un problema effettivo concernente il riconoscimento di un diritto della persona offesa (della «vittima del reato», secondo la terminologia europea di recente adottata anche dal nostro legislatore) a un sollecito svolgimento delle indagini preliminari in vista di una altrettanto sollecita decisione sulla pretesa di risarcimento del danno da reato.

Nell'ordinamento italiano l'azione volta a ottenere tale risarcimento può essere esercitata – a discrezione della vittima – nell'ambito del procedimento penale, ovvero in separato giudizio civile. Ove la vittima scelga, in concreto, di esercitare tale diritto nel procedimento penale, deve poter avere una risposta in tempi ragionevoli nell'ambito del procedimento penale stesso, in forza dell'art. 6 CEDU.

Deve considerarsi che, nonostante la rilevanza del ruolo che la “vittima del reato”, come individuata dall’art. 2, lettera a), della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, ha progressivamente acquisito nel sistema processuale penale italiano, con le modifiche del codice di procedura penale introdotte dal decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 (Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI) e poi dalla legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario), il percorso legislativo non si rivela tuttora soddisfacente allo scopo di realizzare in modo compiuto le istanze di tale soggetto durante l’intero corso del procedimento penale, tanto più ove la vittima versi in condizioni di fragilità.

In particolare, non appare ancora attuato pienamente l’art. 16 della citata direttiva, che sancisce il diritto della vittima ad «ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell’autore del reato nell’ambito del procedimento penale entro un ragionevole lasso di tempo, tranne qualora il diritto nazionale preveda che tale decisione sia adottata nell’ambito di un altro procedimento giudiziario»; clausola, quest’ultima, che si riferisce evidentemente alla situazione di ordinamenti che, a differenza di quanto accade in Italia, non prevedano la possibilità di esercitare l’azione civile nel procedimento penale.

La Corte EDU ritiene, con giurisprudenza ormai consolidata, che il termine di ragionevole durata del procedimento che conduce all’accertamento della pretesa della vittima al risarcimento del danno decorre dal momento in cui la vittima stessa denuncia il fatto all’autorità giudiziaria, manifestando l’interesse di chiedere, al momento opportuno, una riparazione per la violazione del suo diritto di carattere civile alla riparazione dei pregiudizi che ha subito. Da tale denuncia discende, invero, il dovere a carico del pubblico ministero di effettuare indagini che potranno condurre all’instaurazione di un procedimento nel quale la vittima potrà esercitare il proprio diritto di chiedere il risarcimento del danno. E ciò è tanto più vero in ordinamenti che, come quello italiano, prevedono l’obbligatorietà dell’esercizio dell’azione penale.

Non è, tuttavia, sul terreno della decorrenza del computo del termine di ragionevole durata del processo penale per la parte civile, che è poi l’oggetto esclusivo della disciplina dettata dall’art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, che possono trovare più adeguata risposta le esigenze di migliore protezione e di potenziamento delle prerogative della vittima del reato sin dall’avvio del procedimento, in maniera che le stesse siano funzionali alla giusta punizione del colpevole, a prescindere dal perseguimento dagli obiettivi risarcitori.

L’art. 6, paragrafo 1, CEDU ed il rimedio interno contenuto nella legge n. 89 del 2001, nel prevedere il diritto ad una equa riparazione di chi abbia subito un danno a causa dell’irragionevole durata del processo, attribuiscono la legittimazione a chiunque vanti un diritto di carattere civile e la sua correlata tutela giurisdizionale, ovvero ai titolari di posizioni soggettive di carattere privato tutelabili in via processuale, spettanti a persone comunque coinvolte in un giudizio e perciò destinatarie degli effetti di questo.

Il censurato art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 ha così individuato una soluzione di carattere generale, nel senso che, ai fini del computo del termine ragionevole, il processo penale si considera iniziato soltanto con l’assunzione della qualità di parte civile, e cioè al momento della formale instaurazione del rapporto processuale secondo le modalità dettate dall’art. 78 cod. proc. pen. (e non già solo per il tramite della presentazione di denunce o istanze al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria), momento che segna, peraltro, anche il criterio necessario di coordinamento con l’azione per le restituzioni e per il risarcimento proposta in sede civile ai sensi dell’art. 75 cod. proc. pen.

Non può ravvisarsi nella scelta legislativa compiuta con l’art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 un contrasto immediato con il parametro convenzionale interposto costituito dall’art. 6 paragrafo 1, CEDU, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., così da doverne correggere il testo in maniera da rimettere al giudice dell’equa riparazione, alla luce delle circostanze del caso concreto, la determinazione della congruità del termine di durata in ragione delle modalità di esercizio di alcuno dei diritti e delle facoltà riconosciuti dall’ordinamento interno alla persona offesa, ove l’esercizio di tali diritti e facoltà miri, nella specie, a far valere un diritto di carattere civile e preannunci l’intenzione di costituirsi parte civile nel procedimento penale.

Né è di per sé imputabile all'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui tale norma determina la durata considerata ragionevole del processo penale per la parte civile, una lesione sistemica degli interessi di questa, allorché le peculiarità del caso concreto rivelino un malfunzionamento (consistente nell'eccessiva durata delle indagini che porti alla prescrizione del reato), valutato ex post, di una delle due vie giudiziarie autonome che l'ordinamento interno offre al danneggiato per far valere il suo «diritto di carattere civile» al risarcimento.

Nella sentenza n. 249 del 2020 la Corte costituzionale ha conclusivamente ritenuto che esulano dalle finalità perseguite dai rimedi avverso la violazione del diritto al rispetto del termine ragionevole del processo di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU – trovando appropriata ed effettiva risposta mediante ricorso ad altre azioni e in altre sedi – i profili attinenti all'accertamento di una qualche responsabilità correlata ai ritardi o alle inerzie nell'adozione o nella richiesta dei provvedimenti necessari a prevenire o reprimere comportamenti penalmente rilevanti.

Proprio in tale prospettiva, l'art. 1, comma 18, lettera b), della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), detta principi e criteri direttivi per l'adozione di una disciplina organica della giustizia riparativa, prevedendo l'introduzione nell'ordinamento della definizione di vittima del reato, valorizzandone il ruolo e delineandone nuovi meccanismi di tutela. È, quindi, in tale ambito e in questa prospettiva, che i diritti, anche di natura civile, della vittima del reato potranno trovare migliore protezione, attraverso l'introduzione di meccanismi idonei a prevenirne la violazione.

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 184 del 2015, aveva invece ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, sollevata, con riguardo alla posizione dell'indagato nella parte in cui la norma prevedeva che il processo penale si considerasse iniziato con l'assunzione della qualità di imputato anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, avesse comunque avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico³.

Tale sentenza appare in evidente contraddizione con la sentenza n. 184 del 2015 della stessa Corte, che ha invece dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale della norma della legge Pinto che prevedeva che il *dies a quo* per l'indagato per il calcolo della eventuale irragionevole durata del processo partisse solo dal momento in cui questi assumeva la qualità di imputato: a seguito di tale sentenza dunque ora si inizia invece a calcolare la durata del processo dal momento in cui l'indagato viene legalmente edotto di tale sua condizione (ad esempio perché sottoposto a perquisizione o sequestro o semplicemente a seguito di richiesta di elezione di domicilio e dell'invito a nominare un avvocato), perché è da tale momento che la persona sottoposta a indagini inizia a patire per il processo e diventa quindi destinatario del diritto all'equa riparazione. Qualora dunque, ipotesi tutt'altro che infrequente, un soggetto venga iscritto nel registro degli indagati, rimanga iscritto per anni e non venga mai informato di tale iscrizione per tutto questo tempo e magari ne venga a conoscenza solo quando sia chiesta l'archiviazione per prescrizione egli, pur essendo stato sottoposto ad indagini per un tempo astrattamente sufficiente per maturare il diritto all'equa riparazione, tuttavia non potrà vantare tale diritto perché esso viene riconosciuto non in virtù della irragionevole durata del processo in sé e per sé considerata ma solo e nei limiti in cui tale eccessiva durata abbia provocato dei patimenti in capo alla persona che a quel processo abbia preso parte.

La sentenza n. 249 del 2020, pur – come detto – giungendo a conclusioni diverse rispetto alla sentenza della Consulta n. 184 del 2015 che ha affrontato lo stesso problema nella prospettiva però dell'indagato - tiene in considerazione quest'ultima sentenza della stessa Consulta ma giustifica la diversa

³ La Cassazione si è immediatamente conformata alla decisione della Consulta: cfr. Cass. civ., 9 luglio 2015, n. 14385, secondo cui nella valutazione della durata del processo penale si deve tener conto della fase delle indagini preliminari dal momento in cui l'indagato abbia avuto concreta notizia della pendenza del procedimento nei suoi confronti, al qual fine è idoneo l'invito a dichiarare o eleggere domicilio ex art. 161 cod. proc. pen., conseguendone l'assunzione della qualità di indagato; Cass. civ., 12 ottobre 2015, n. 20467, secondo cui la notifica del decreto di perquisizione domiciliare è idonea a segnare l'inizio del processo penale anche nel regime dell'art. 2, comma 2 bis, della l. n. 89 del 2001, trattandosi di un atto dell'autorità giudiziaria che rende l'indagato edotto del procedimento a suo carico.

soluzione ritenendo che la situazione della persona offesa che abbia subito un danno dal reato e quella dell'indagato non siano equiparabili quanto al diritto ad una equa riparazione perché mentre la persona offesa è libera di scegliere tra una richiesta di danni in sede civile e una in sede penale l'indagato non ha naturalmente che la scelta del processo penale. Tuttavia questa spiegazione non convince del tutto, innanzitutto perché tale scelta deve essere compiuta ex ante, nell'assoluta incertezza circa l'an e il quando del processo penale perché nel sistema giuridico italiano nessuno è in grado di prevedere quanto dureranno le indagini preliminari: sicuramente la complessità del fatto commesso può incidere in maniera significativa e questo può costituire un elemento utile di valutazione per la persona offesa danneggiata dal reato, ma è assai frequente che reati bagatellari a carico di soggetti iscritti nel registro degli indagati si prescrivano senza mai essere passati dalla scrivania del giudice per le indagini preliminari; viceversa reati anche molto gravi vengono spesso definiti dall'organo inquirente in pochi giorni con una richiesta di rinvio a giudizio, oppure di giudizio immediato o abbreviato. Tale *trend* è anzi oggi maggiormente pronunciato in virtù delle direttive, spesso piuttosto stringenti, dei Procuratori della Repubblica che, constatata la materiale impossibilità di esaminare e approfondire tutte le notizie di reato che pervengono alle Procure della Repubblica, suggeriscono ai propri sostituti di privilegiare la trattazione dei reati più gravi⁴. Non può poi non evidenziarsi come lo stesso fatto di reato che abbia provocato un danno ha molte più possibilità di arrivare alla conclusione del processo in alcuni tribunali meno oberati di lavoro rispetto ad altri. Tali obiettive inefficienze e diseguaglianze avrebbero dovuto a mio giudizio suggerire, a tutela minima della persona offesa, che questa fosse considerata come destinataria del diritto ad un'equa riparazione del diritto ad una ragionevole durata del processo fin dal momento in cui la stessa sia stata appunto "offesa" mediante un danno suscettibile di riparazione mediante condanna del responsabile da parte di un giudice.

2. Si ritiene dunque di non condividere appieno il contenuto delle decisioni della Consulta n. 249 del 2020 e 203 del 2021 perché a seguito di queste sentenze la persona offesa danneggiata dal reato risulta fortemente condizionata - nell'operare la scelta relativa al se agire per il risarcimento danni in sede civile oppure in sede penale mediante costituzione di parte civile - dalla possibilità che, nell'ipotesi in cui le indagini vadano per le lunghe fino a determinare la violazione del suo diritto alla ragionevole durata del processo, non sia indennizzato per tale irragionevole durata. Infatti, se ad esempio le indagini non siano mai sfociate in una decisione nel merito (richiesta di archiviazione perché il pubblico ministero ritiene di non disporre di elementi sufficienti per sostenere l'accusa in giudizio oppure richiesta di rinvio a giudizio) ma abbiano portato ad una archiviazione per prescrizione, la persona offesa non solo perde per sempre la possibilità di costituirsi parte civile e deve "ricominciare tutto daccapo" in sede civile ma soprattutto vi sarà il fondato rischio che nel frattempo sia intervenuta la prescrizione del suo diritto al risarcimento del danno, dal momento che, in assenza di atti interruttivi della prescrizione, il diritto al risarcimento del danno si prescrive, ex art. 2947 c.c., in cinque anni: secondo l'art. 2943 c.c., infatti, la prescrizione è interrotta dalla domanda proposta nel corso di un giudizio e secondo la Cassazione civile solo la

⁴ Cass. pen., sez. 6, n. 43786 del 9 ottobre 2012 Ud., dep. 12/11/2012, secondo cui il giudice ha il potere di disporre d'ufficio l'assunzione di nuovi mezzi di prova ex art. 507 cod. proc. pen. anche con riferimento a prove che la parte pubblica avrebbe potuto richiedere e non ha richiesto, in quanto la sua funzione soccorre all'obbligatorietà e alla legalità dell'azione penale, correlata com'è alla verifica della correttezza dell'esercizio dei poteri del P.M. e al controllo che detto esercizio non sia solo apparente.

costituzione di parte civile costituisce una domanda idonea ad interrompere la prescrizione⁵, non anche altre iniziative prese dalla persona offesa nel procedimento penale durante le indagini⁶.

L'assenza di una equa riparazione per la persona offesa per l'irragionevole durata delle indagini preliminari è tanto più odiosa quanto più si riflette sulla circostanza che di tale irragionevole durata si è invece avvantaggiato l'indagato che abbia in ipotesi commesso il reato, la cui posizione viene archiviata per prescrizione senza un vaglio circa la sua possibile non innocenza e che inoltre, al contrario della persona offesa, potrà essere destinatario di una equa riparazione per l'irragionevole durata delle indagini a suo carico.

La persona offesa dunque, per evitare che nell'attesa di un rinvio a giudizio o di una richiesta in tal senso si prescriva il suo diritto al risarcimento del danno da lesione del diritto all'equa riparazione per irragionevole durata delle indagini preliminari, dovrà adeguatamente premunirsi ricordandosi di interrompere la prescrizione mediante una formale richiesta di risarcimento del danno prima appunto che tale interruzione sia avvenuta, con inevitabili spese, preoccupazioni e patemi d'animo. Soprattutto però la negazione del diritto della persona offesa all'equa riparazione per irragionevole durata delle indagini preliminari appare come un riconoscimento dell'impotenza dello Stato nel riconoscere una adeguata tutela al danneggiato dal reato e della scarsa considerazione delle ragioni di quest'ultimo, il quale, qualora reso edotto dal suo avvocato delle difficoltà e dei rischi di conseguire il risarcimento del danno in sede penale, sarà, come detto, inevitabilmente condizionato nella sua scelta relativa all'attesa della possibilità di costituirsi parte civile, con l'ulteriore conseguenza negativa per la collettività consistente nel rischio di perdere il contributo di una parte importantissima nel processo penale per la ricerca della verità. Non può poi non evidenziarsi che il principio della separazione dei processi (il giudice penale si occupa dell'accertamento del reato e quello civile del conseguente risarcimento del danno), invocato dalla Corte costituzionale quale argomento a favore della sua decisione, risulti alquanto anacronistico alla luce delle gravi difficoltà in cui versano i giudici civili e del principio di economia processuale, a sua volta espressione del principio della ragionevole durata del processo. In effetti, nella situazione di gravissimo arretrato in cui versa il settore civile, sarebbe stato assai più saggio incoraggiare l'opposto principio della concentrazione della valutazione del fatto in tutte le sue componenti (reato e danno) presso un unico giudice in modo da alleggerire la pressione sul giudice civile (si pensi ad esempio che in Cassazione, a fronte di un grandissimo sforzo "produttivo" indistintamente di tutti i giudici, il settore penale riesce a stare al passo con le sopravvenienze e non ha sostanzialmente arretrato mentre nel settore civile l'arretrato è assai consistente e negli ultimi anni è stato aggravato prima dalla soppressione della Commissione Tributaria Centrale e dopo dall'enorme mole di ricorsi in materia di protezione internazionale degli stranieri, che, coinvolgendo diritti fondamentali dell'individuo, godono altresì di una corsia preferenziale

⁵ Cfr. Cass. civ., 28 novembre 2017, n. 28456, secondo cui in tema di risarcimento del danno da atti di concorrenza sleale, la relativa azione è soggetta alla prescrizione quinquennale ex art. 2947 c.c.; tuttavia, la costituzione di parte civile nel processo penale produce un effetto interruttivo permanente della prescrizione del diritto al risarcimento del danno scaturito dal reato per tutta la durata del processo; Cass. 29 luglio 2014, n. 17226, secondo cui in caso di costituzione di parte civile in un processo penale (nella specie, per truffa), poi definito per prescrizione del reato, nel successivo giudizio promosso in sede civile per la ripetizione di indebito la pregressa costituzione ha valore interruttivo della prescrizione; Cass. civ., SU, 5 aprile 2013, n. 8348, secondo cui il diritto al risarcimento del danno prodotto dalla circolazione dei veicoli e derivante da fatto illecito considerato dalla legge come reato, nel caso di costituzione di parte civile nel processo penale e di estinzione del reato per morte del reo, si prescrive, ai sensi dell'art. 2947, terzo comma, cod. civ., nel termine di due anni, decorrente non dalla verifica dell'evento, ma dalla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza dichiarativa della causa di non punibilità, riponendo il danneggiato fino a tale momento, come in ogni altra ipotesi di estinzione del reato, un legittimo affidamento sul permanere dell'effetto interruttivo-sospensivo della prescrizione conseguente all'esercizio dell'azione civile, anche in funzione dell'esigenza di bilanciamento della brevità del termine biennale col diritto fondamentale della vittima del reato all'accesso alla giustizia.

⁶ Cass. civ., 28 febbraio 2019, n. 6029, Cass. civ., 4 giugno 2007, n. 12953, Cass. civ., 11 dicembre 2001, n. 15622, secondo cui le cause di sospensione e di interruzione dei termini prescrizionali sono tassative.

all'interno della Corte, con la conseguenza che le cause di risarcimento danno derivante da reato, non coinvolgendo diritti fondamentale della persona, subiscono un significativo rallentamento⁷.

Aldilà delle suddette considerazioni, la sentenza della Corte costituzionale appare altresì tradire nella sostanza lo spirito più profondo delle sentenze della CEDU le quali, spinte da una volontà da un lato di garantire l'effettività dei diritti e dall'altro di uniformare il diritto nei vari Paesi ad essa aderenti, sempre più spesso si pronuncia nel senso che debba essere privilegiata la sostanza rispetto alle forme giuridiche vigenti nei singoli Paesi⁸, cosicché ad esempio, nell'ordinamento CEDU, deve essere considerata pena quella che, pur non appartenendo al campo del diritto penale, ne condivide tuttavia gli aspetti sostanziali, afflittivi e punitivi, ove cioè la pena irrogata non abbia una corrispondenza con il danno effettivamente arrecato dal colpevole: in tal modo la CEDU ha riconosciuto molte delle garanzie tipiche del diritto penale anche al procedimento per l'applicazione di sanzioni amministrative.

Sempre in quest'ottica di effettività e uniformità delle tutele, anche nel campo dell'equa riparazione per irragionevole durata del processo la CEDU ha fornito una nozione di processo penale sostanzialistica, che prescinde dalla distinzione italiana tra procedimento (fino alla richiesta di rinvio a giudizio o al rinvio a giudizio nei processi privi dell'udienza preliminare) e processo e alla strettamente correlata distinzione tra indagato e imputato, affermando che non appena un soggetto sia venuto legalmente a conoscenza di una indagine penale nei suoi confronti è questo il *dies a quo* da cui deve considerarsi iniziato il processo ed è coerentemente da tale momento che dovrà calcolarsi l'eventuale irragionevole durata del processo⁹.

In definitiva la decisione della Consulta n. 249 è appare effettuare una discutibile applicazione del corollario del principio di uguaglianza secondo cui occorre trattare in maniera adeguatamente diseguale situazioni diseguali: la Corte costituzionale ha ritenuto che la posizione dell'indagato e quella della persona offesa danneggiata dal reato, al fine del diritto all'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo, debbano ricevere un trattamento diverso mentre a mio giudizio si tratta di posizioni del tutto equiparabili quanto al diritto ad una ragionevole durata del procedimento penale, e alle quali andava dunque conseguentemente applicato il più generale principio secondo cui vanno trattate in maniera uguale situazioni uguali.

3. Le sentenze n. 249 del 2020 e 203 del 2021 della Consulta vengono altresì poco tempo dopo la pronuncia n. 121 del 2020 della stessa Corte, che ha considerato non fondata la questione di legittimità

⁷ Sotto questo punto di vista non può in particolare condividersi, nella sentenza n. 249 del 2020, il passaggio in cui si afferma che «l'assetto generale del processo, posto a base del codice di procedura penale del 1988, è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile, essendosi rivelata prevalente, nel disegno del legislatore, l'esigenza di speditezza e di sollecita definizione dei processi rispetto all'interesse del soggetto danneggiato di avvalersi del processo penale ai fini del riconoscimento delle sue pretese di natura civilistica. Tale affermazione infatti può avere un senso e acquisire ragionevolezza solo laddove isolatamente e astrattamente considerando il singolo processo: oggi come oggi però non può trascurarsi che i diritti fondamentali del singolo devono inevitabilmente confrontarsi e contemperarsi con i diritti fondamentali della collettività la quale evidentemente non può tollerare, nella gravissima situazione in cui versa attualmente (ma in realtà ormai si tratta di una cronica disfunzione, il che rende il problema ancora più grave e serio) la giustizia italiana, non può permettersi di accettare che un processo riguardante un unico e ben definibile fatto storico dia luogo a due processi distinti che impegnino giudici diversi.

⁸ Cfr., per tutte, la notissima sentenza della Corte EDU Succi c. Italia, 28 ottobre 2021, con la sua critica, sia pur velata, all'eccessivo formalismo al meccanismo, elaborato dalla giurisprudenza, dell'autosufficienza del ricorso e della conseguente inammissibilità del ricorso in caso di difetto di tale autosufficienza.

⁹ Nell'ordinamento giuridico italiano la distinzione tra processo e procedimento riveste invece tuttora grande importanza e a tale distinzione conseguono delle conseguenze assai significative: cfr. ad esempio Cass. pen., n. 24495 del 21 marzo 2017 Cc, dep. 17 maggio 2017, secondo cui l'istituto della sospensione del processo per assenza dell'imputato, previsto dall'art. 420-quater cod. proc. pen., non è applicabile al procedimento relativo ad una misura cautelare disposta nel corso delle indagini preliminari, riferendosi detta sospensione al processo e non al procedimento.

costituzionale riguardante la necessità, a pena di inammissibilità della domanda di equa riparazione, di proporre una istanza di accelerazione del processo civile¹⁰. Nulla si dice tuttavia – né nella citata sentenza né nel testo della legge - con specifico riferimento alla necessità o meno di presentare una analoga istanza nella fase delle indagini preliminari al fine della possibilità di ottenere l'equa riparazione del diritto alla ragionevole durata del processo e ciò fa sorgere un dubbio interpretativo: infatti da un lato in virtù dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, è inammissibile la domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo di cui all'articolo 1-ter e dall'altro (norma che ha carattere generale ed è riferita indistintamente a tutti processi senza distinzione e dall'altro che secondo il suddetto articolo 1-ter l'imputato e le altre parti del processo penale (quindi l'indagato non viene citato) hanno diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis. A sua volta, secondo quest'ultima norma, si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado e il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari (norma così modificata a seguito dell'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale ad opera della sentenza della Corte costituzionale n. 186 del 2015 e oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 249 del 2020). Il dubbio interpretativo nasce dunque per il fatto che per un verso l'indagato (al contrario dell'imputato e della parte civile) sembra esonerato dall'onere, a pena di inammissibilità della sua domanda di equo indennizzo, di proporre l'istanza di accelerazione ma per un altro verso l'indagato e dunque la fase delle indagini preliminari sono prese in considerazione ai fini del computo della ragionevole durata del processo. A mio giudizio una interpretazione sistematica delle norme, alla luce della ratio dell'istanza di accelerazione che consiste nel dovere della parte di fare tutto il possibile a che il “suo” processo duri il meno possibile cosicché l'eventuale irragionevole durata possa essere imputata esclusivamente alla inefficienza dell'organizzazione giudiziaria, porta a ritenere che anche l'indagato, sebbene non menzionato (e anzi, si potrebbe dire, sebbene “espressamente” non menzionato, in quanto l'esplicito riferimento all'imputato porterebbe escludere, se tale norma fosse letta isolatamente, che il Legislatore abbia volutamente voluto escluderlo) sia tenuto, a pena di inammissibilità della sua domanda, a presentare l'istanza di accelerazione (evidentemente, deve presumersi, al pubblico ministero titolare dell'indagine). In effetti deve ritenersi che tale distonia debba imputarsi da un lato alla già più volte citata sentenza n. 184 del 2015 che ha per la prima volta preso in considerazione l'indagato quale soggetto meritevole di considerazione ai fini della irragionevole durata del processo e dall'altro lato alla circostanza che, invece, l'impianto complessivo e originario del sistema della legge Pinto considerava tempo validamente trascorso ai fini dell'equa riparazione del diritto ad una ragionevole durata del processo solo quello trascorso dall'assunzione del ruolo di imputato e parte civile in poi (ossia, in altri termini, dal momento in cui si passi dal procedimento al processo penale vero e proprio).

Si ritiene di non condividere anche il contenuto della sentenza n. 121 del 2020 laddove si ritenga – come a giudizio di chi scrive si ritiene debba farsi pena altrimenti la possibilità di essere correttamente accusati di non procedere una interpretazione costituzionalmente orientata della legge Pinto alla luce dei principi costituzionali come esplicitati dalle sentenze della Consulta tra i quali non può non comprendersi quelli espressi appunto dalla suddetta sentenza n. 121 del 2020¹¹ – che i suoi principi (ossia la legittimità

¹⁰ Secondo la Consulta la dichiarazione di non fondatezza si giustifica in quanto la normativa denunciata subordina l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per la durata irragionevole del processo non già alla proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera “prenotazione della decisione, che si riduce ad un adempimento solo formale, bensì alla proposizione di possibili, e concreti, “modelli procedurali alternativi volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato.

¹¹ In effetti, anche con riferimento alla citata sentenza della Consulta n. 121 del 2020 sembra potersi predicare quanto già evidenziato a proposito della sentenza n. 249 del 2020, ossia che una diversa interpretazione si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare con la sentenza 7 dicembre 2017, *Arnoldi contro Italia*,

della legge n. 89 del 2001 nella parte in cui prescrive a pena di inammissibilità il dovere di proporre una istanza di accelerazione del processo (o meglio dovrebbe dirsi, nel caso delle indagini preliminari, del procedimento) siano applicabili anche al processo (procedimento) penale. Infatti è evidente che di fronte a suddetta istanza il pubblico ministero non ha alcun dovere di accelerare il procedimento, non ponendo l'art. 112 Cost., che pure pone l'obbligo per il pubblico ministero di esercitare l'azione penale, alcun dovere di privilegiare la velocità di alcune indagini rispetto ad altre (salvo quanto ora di recente stabilito con il c.d. codice rosso – legge n. 69 del 2019 - a tutela delle donne, che prevede una corsia preferenziale nello svolgimento delle indagini per i reati contro le stesse) e soprattutto non esistendo alcuna norma né che ponga termini perentori per la conclusione delle indagini né che sanzioni l'eventuale negligenza e inefficienza del pubblico ministero nello svolgere e concludere le indagini in termini ragionevoli. Infatti, quanto ai termini per concludere le indagini, è vero che, secondo l'art. 407 c.p.p., la durata delle indagini preliminari non può comunque superare i diciotto mesi o i due anni se le indagini preliminari riguardano alcune tipologie di reato particolarmente gravi, ma è anche vero che tale norma è sprovvista di sanzione e dunque non garantisce l'effettività del diritto alla ragionevole durata del processo.

Quanto poi alla previsione relativa all'art. 412 c.p.p., secondo cui per un verso il procuratore generale presso la corte di appello dispone con decreto motivato l'avocazione delle indagini preliminari se il pubblico ministero non esercita l'azione penale o non richiede l'archiviazione nel termine stabilito dalla legge o prorogato dal giudice e per un altro lo stesso procuratore generale svolge le indagini preliminari indispensabili e formula le sue richieste entro trenta giorni dal decreto di avocazione, se è vero che tale norma è stata riconosciuta espressione del principio della tutela del diritto alla ragionevole durata del processo avverso l'eventuale inerzia del pubblico ministero durante le indagini preliminari¹², è anche vero che tale disciplina, analogamente a quella ricordata in precedenza, è priva di termini perentori e di sanzioni e dunque anche in questo caso l'effettività del diritto alla ragionevole durata del processo non è garantito.

L'irrazionalità della decisione n. 121 del 2020 si coglie in maniera ancor ben più spiccata qualora si osservi che la Consulta ha ritenuto che la questione dalla stessa sentenza affrontata non potesse considerarsi assimilabile a quella (oggetto della sentenza n. 169 del 2019) con la quale la stessa Consulta ha invece ritenuto fondata una questione di legittimità costituzionale¹³ riguardante l'istanza di

secondo cui nel diritto italiano la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, abbia esercitato almeno uno dei diritti e facoltà ad essa riconosciuti dalla legislazione interna, non differisce, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 6 CEDU, da quella della parte civile. Secondo la Corte EDU, infatti, la nozione di parte ha natura sostanziale e non è rimessa ai formalismi della legislazione nazionale dei Paesi sottoscrittori. Da questo punto di vista, nel processo penale italiano, può essere considerata parte ai fini convenzionali non solo la parte civile formalmente costituita, ma anche la parte lesa nelle indagini preliminari o, comunque, il soggetto che ha avviato la procedura con la propria denuncia. Del resto, che la ricorrente non si sia potuta costituire parte civile è stato dovuto proprio alla eccessiva durata delle indagini. Quanto poi al non aver promosso rimedi civili o amministrativi, la Corte osserva che – se nell'ordinamento interno italiano è previsto il rimedio penale e questo viene in questione nella fattispecie concreta – è con riferimento ad esso che si deve condurre il giudizio di ragionevole durata. In conclusione, la Corte afferma che, nell'ambito della procedura penale italiana, il lasso di tempo da considerare ai fini del computo del "termine ragionevole" di cui all'art. 6, comma 1, della Convenzione deve essere calcolato, per la persona offesa, dal momento in cui questa esercita uno dei diritti o delle facoltà riconosciuti dalla legge, che dimostrano l'interesse sostanziale di quest'ultima alla riparazione del danno subito a seguito della violazione di un diritto civile.

¹² Cass. pen., sez. 2, n. 27971 del 13 gennaio 2017, Ud., dep. 6 giugno 2017.

¹³ Tale pronuncia ha avuto ad oggetto l'art. 2, comma 2-quinquies, lett. e), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), n. 2, del D.L. n. 83 del 2012 convertito legge n. 134 del 2012: disposizione questa poi implicitamente abrogata, perché non riprodotta nell'art. 2, comma 2-quinquies, come riformulato dall'art. 1, comma 777, lettera c), della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016)» che è attualmente l'ultima modifica che ha interessato la legge Pinto. La Cassazione si è adeguata a tale pronuncia affermando che, in relazione alla domanda di indennizzo "ex lege" Pinto relativamente ai processi penali già assunti in decisione

accelerazione nel processo penale, affermando che la suddetta istanza, non diversamente dall'istanza di prelievo nel processo amministrativo (oggetto della sentenza n. 34 del 2019), non costituisce un adempimento necessario ma una mera facoltà dell'imputato e non ha – ciò che è comunque di per sé decisivo – efficacia effettivamente acceleratoria del processo, atteso che questo, pur a fronte di una siffatta istanza, può comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata: la mancata presentazione dell'istanza di accelerazione nel processo presupposto può eventualmente assumere rilievo (come indice di sopravvenuta carenza o non serietà dell'interesse al processo del richiedente) ai fini della determinazione del quantum dell'indennizzo ex lege n. 89 del 2001, ma non può condizionare la stessa proponibilità della correlativa domanda, senza con ciò venire in contrasto con l'esigenza del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, e con il diritto ad un ricorso effettivo, garantiti dagli evocati parametri convenzionali, la cui violazione comporta, appunto, per interposizione, quella dell'art. 117, primo comma, Cost.

Tale sentenza n. 169 del 2019 era del resto conforme al principio enunciato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la pronuncia Olivieri e altri contro Italia del 22 febbraio 2016, la quale aveva affermato che la procedura nazionale per lamentare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo non poteva considerarsi un rimedio effettivo ai sensi dell'art. 13 della CEDU, dal momento che il giudice non ha alcun dovere di esaminare (e ancor meno di accogliere) l'istanza di prelievo. Nella prospettiva della Corte di Strasburgo, condivisa dalla Corte costituzionale anche nella decisione n. 34 del 2019, la mancata presentazione dell'istanza di prelievo può dunque soltanto costituire un elemento nel senso di una sopravvenuta carenza, o di non serietà, dell'interesse della parte alla decisione del ricorso, che può assumere rilievo ai fini della quantificazione dell'indennizzo, ma non potrebbe condizionare la stessa proponibilità della correlativa domanda: in altre parole la mancata proposizione dell'istanza di accelerazione potrebbe incidere soltanto sul *quantum*, non anche sull'*an*.

Attualmente invece, riprendendo *mutatis mutandis* le considerazioni svolte nella sentenza n. 121 del 2020¹⁴ con riferimento al rito civile e provando a riportarle nel processo penale, la Consulta - del resto

ovvero già eccedenti la durata ragionevole alla data del 31 ottobre 2016 e non soggetti, pertanto, all'art. 2, comma 1, della l. n. 89 del 2001, novellato dalla l. n. 208 del 2015, a seguito della sentenza n. 169 del 2019 della Corte Costituzionale, dichiarativa dell'illegittimità dell'art. 2, comma 2-quinquies della l. n. 89 del 2001, nel testo introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. a), del d.l. n. 83 del 2012, conv. con mod. dalla l. n. 134 del 2012, la presentazione dell'istanza di accelerazione nel giudizio presupposto non rappresenta più una condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione, ma può costituire elemento indiziante di una sopravvenuta carenza o di non serietà dell'interesse della parte alla decisione del ricorso, potendo assumere rilievo ai fini della quantificazione dell'indennizzo.

¹⁴ Diversa dalle previgenti normative (facenti riferimento alle menzionate istanze di prelievo e di accelerazione) – che hanno formato oggetto delle citate sentenze n. 34 e n. 169 del 2019 – è, però, la normativa ora in esame. La quale subordina l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per durata non ragionevole del processo, non già alla proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione" – che si riduce ad un adempimento puramente formale – bensì alla proposizione di possibili, e concreti, "modelli procedimentali alternativi", volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato.

3.4.– Infatti, il rimedio preventivo prefigurato nel caso di specie, di cui la parte richiedente l'indennizzo non si è avvalsa, è costituito dalla proposizione di un'istanza di adesione al tipo decisionale della trattazione orale, come regolato dall'art. 281-sexies cod. proc. civ., il quale prevede che il giudice possa fissare, all'esito della precisazione delle conclusioni, la discussione orale – nella stessa udienza di precisazione delle conclusioni o, su istanza di parte, in un'udienza successiva – e possa, all'esito, decidere la causa al termine della discussione, mediante lettura a verbale che riporti la sintetica motivazione delle ragioni della decisione. La richiesta di adozione di un tale modello è, evidentemente, ben più di un atto formale, essendo piuttosto volta ad attivare un rimedio in forma specifica. E ciò perché, diversamente dalle istanze di prelievo nel processo amministrativo e di accelerazione nel processo penale, in questo caso non si tratta, appunto, di un mero invito al giudice volto ad accelerare lo svolgimento del processo, bensì del concreto suggerimento di modelli sub-procedimentali (rientranti nel quadro dei procedimenti

conformemente all'attuale testo della legge Pinto - sembrerebbe voler evidenziare la necessità che la parte privata (imputato o parte civile) si faccia parte attiva per accelerare i tempi del processo (non necessariamente mediante una istanza di accelerazione) e così potrebbe ritenersi che all'imputato possa rimproverarsi, al fine dell'equa riparazione del diritto alla ragionevole durata del processo, di non aver optato per un rito alternativo, ad esempio chiedendo il giudice abbreviato o proponendo al pubblico ministero o aderendo a una sua richiesta di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p.

Tuttavia, per un verso, come già detto, non vi è un obbligo del pubblico ministero (ma lo stesso vale anche per il giudice), a seguito dell'istanza di accelerazione del processo, di accelerare le indagini e per un altro verso non può certo ragionevolmente ritenersi che la delicatissima scelta dell'imputato circa l'eventuale adesione a riti alternativi possa essere condizionata dalla consapevolezza di dover eventualmente rinunciare all'equa riparazione del diritto alla ragionevole durata del processo qualora non si opti per un rito alternativo e si intenda proseguire con quello ordinario, potendo, al più, tale scelta rilevare nella determinazione del quantum dell'equa riparazione¹⁵.

La Corte costituzionale ha da ultimo posto rimedio a queste discrasie con la sentenza n. 175 del 2021, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, in relazione all'art. 1-ter, comma 2, della legge 24 marzo 2001, n. 89 nella parte in cui subordina il riconoscimento del diritto ad una equa riparazione in favore di chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata di un processo penale all'esperimento del rimedio preventivo consistente nel depositare un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i detti termini. Secondo la Consulta, infatti, la presentazione dell'istanza, che pur deve intervenire almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini ragionevoli fissati per ciascun grado dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, non offre alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali, non innesta un modello procedimentale alternativo e non costituisce perciò uno strumento a disposizione della parte interessata per prevenire l'ulteriore protrarsi del processo, né implica una priorità nella trattazione del giudizio e si pone pertanto come un onere irragionevole, in insanabile contrasto con l'art. 6, par. 1 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo in relazione all'art. 117, comma 1, Cost.

4. La violazione del diritto a una celere definizione del processo penale, ex art. 6 CEDU, giustifica la pretesa di un indennizzo idoneo a ristorare il patimento cagionato dall'eccessiva pendenza dell'accusa, quando la stessa sia stata espressa per mezzo di un atto dell'autorità giudiziaria e abbia in tal modo acquisito una consistenza tale da ripercuotersi significativamente sulla vita dell'indagato.

Con la sentenza n. 36 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui tale norma determinava la durata considerata ragionevole del processo di primo grado di equa riparazione, la Consulta ha ravvisato nella stessa legge Pinto l'intento del legislatore di sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale. In altre pronunce, la stessa Corte costituzionale ha affermato che la discrezionalità che la CEDU accorda allo Stato aderente nella scelta del rimedio interno per far fronte alla violazione della ragionevole durata del processo, in particolare ove si opti per quello risarcitorio, incontra il limite dell'effettività¹⁶. Coerentemente, secondo l'art. 2 bis della legge Pinto, il giudice liquida a titolo di equa riparazione, di regola, una somma di denaro non inferiore a euro 400 e non superiore a euro 800 per ciascun anno¹⁷, o frazione di anno superiore a sei

decisori previsti dal regime processuale), teleologicamente funzionali al raggiungimento di tale scopo, con effettiva valenza sollecitatoria.

¹⁵ Si vedano appunto in tal senso proprio le sentenze n. 169 e 34 del 2019 della Consulta nonché Corte europea dei diritti dell'uomo in data 22 febbraio 2016, in relazione al caso Olivieri e altri c. Italia, una condotta inerte, abusiva o poco collaborativa della parte può incidere sul diritto all'indennizzo o sull'entità dello stesso, ma non condizionare la proponibilità della domanda di equa riparazione.

¹⁶ Cfr. Corte cost. n. 88 del 2018 e n. 30 del 2014.

¹⁷ Cass. civ., 28 ottobre 2020, n. 29706, secondo cui la legge Pinto rimette al prudente apprezzamento del giudice di merito - sindacabile in sede di legittimità nei soli limiti ammessi dall'art. 360 c.p.c., n. 5 - la scelta del moltiplicatore annuo, compreso tra il minimo ed il massimo ivi indicati, da applicare al ritardo nella definizione del processo presupposto, orientando il

mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo; inoltre la somma liquidata può essere incrementata fino al 20 per cento per gli anni successivi al terzo e fino al 40 per cento per gli anni successivi al settimo.

Secondo l'art. 1 bis della legge Pinto, chi, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'articolo 1-ter (e che sono stati oggetto di esame in precedenza), abbia subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata del processo ha diritto ad una equa riparazione.

Con riferimento al danno non patrimoniale, ritiene la Cassazione che, qualora i tempi ragionevoli del processo siano superati (ossia, nel caso delle indagini preliminari, i tre anni previsti dall'art. 2, comma 2 bis per l'intero procedimento di primo grado) vi sia una presunzione *iuris tantum* circa l'effettiva sussistenza di tale danno in capo all'indagato, all'imputato o alla parte civile, che può però essere superata qualora il giudice ravvisi nel caso concreto la ricorrenza di peculiari circostanze attinenti al giudizio presupposto, idonee a escludere la configurabilità di qualsivoglia patimento o stress ricollegabili all'irragionevole protrarsi del giudizio, trattandosi di valutazione discrezionale, sottratta al sindacato di legittimità se sorretta da adeguata motivazione¹⁸; è stato analogamente affermato che, posto che il danno non patrimoniale è conseguenza normale, ma non automatica e necessaria, della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 6 CEDU, il giudice, una volta accertata e determinata l'entità della violazione, deve ritenere sussistente il pregiudizio, a meno che, nel caso concreto, non ricorrano circostanze particolari, che inducano ad escluderne l'esistenza¹⁹.

La Cassazione ha altresì sottolineato che il giudice, nel determinare la quantificazione del danno non patrimoniale subito per ogni anno di ritardo, può scendere al di sotto del livello di "soglia minima" là dove, in considerazione del carattere bagatellare o irrisorio della pretesa patrimoniale azionata nel processo presupposto, parametrata anche sulla condizione sociale e personale del richiedente, l'accoglimento della pretesa azionata renderebbe il risarcimento del danno non patrimoniale del tutto sproporzionato rispetto alla reale entità del pregiudizio sofferto²⁰.

Deve inoltre evidenziarsi che, conformemente al disposto dell'art. 1 bis della legge Pinto, il diritto alla ragionevole durata del processo, in quanto diritto fondamentale dell'individuo, deve essere equamente indennizzato in tutte le sue componenti in quanto è suscettibile di provocare non solo un danno non patrimoniale ma anche patrimoniale, cosicché l'equo indennizzo dovrà tenere conto delle eventuali maggiori spese cui il soggetto del processo penale sia andato incontro a causa delle lungaggini del processo stesso.

Ha così opportunamente specificato la Corte di Cassazione che il danno da riparare è unicamente quello che sia derivato alla parte come conseguenza immediata e diretta del fatto che la controversia si è eccessivamente protratta nel tempo e che la sua soluzione è stata ottenuta con ingiustificato ritardo o non è stata ancora ottenuta pur essendo trascorso un lasso di tempo irragionevole, cosicché non sono indennizzabili le spese legali sostenute per far valere il proprio diritto nel giudizio presupposto, trattandosi di spese la cui definizione è circoscritta nell'ambito di quella vicenda processuale (nella specie, è stata esclusa l'indennizzabilità delle spese sostenute per un'opposizione avverso una procedura esecutiva, intrapresa sulla base di un titolo formato nel giudizio protrattosi oltre il termine ragionevole²¹). Deve tuttavia precisarsi, rispetto al suddetto principio di diritto, che nella maggior parte dei casi le spese legali aumentano in ragione dell'allungarsi dei tempi processuali: così, anche in fasi di indagini, è evidente che l'avvocato di un soggetto relativamente al quale le indagini vadano per le lunghe (e magari superino abbondantemente i termini che si è detto non perentori di cui all'art. 407 c.p.p.) sia costretto a un lungo e logorante lavoro di confronto e stimolo del pubblico ministero, volto a sollecitarne una richiesta di archiviazione la più sollecita possibile. In questa prospettiva si coglie altresì il senso dell'art. 2, comma 2-sexies, della legge n. 89 del 2001 laddove afferma che si presume insussistente il pregiudizio da irragionevole durata del processo, salvo prova contraria, nel caso di dichiarazione di intervenuta

"quantum" della liquidazione equitativa sulla base dei parametri di valutazione che appaiano maggiormente significativi nel caso specifico.

¹⁸ Cass. civ., 28 marzo 2019, n. 9919; Cass. civ., 12 marzo 2020, n. 7034.

¹⁹ Cass. civ., 17 ottobre 2019, n. 26497.

²⁰ Cass. civ., 17 gennaio 2020, n. 974.

²¹ Cass. civ., 30 luglio 2020, n. 16327.

prescrizione del reato, limitatamente all'imputato, norma che si ritiene, per quanto detto in precedenza (ossia che l'impostazione originaria della legge Pinto, anteriore rispetto alla sentenza n. 184 del 2015 della Consulta, prendeva in considerazione solo l'imputato e non anche l'indagato): è evidente che l'imputato il quale non rinunci alla prescrizione può essere tacciato di essersene maliziosamente avvantaggiato così da non potersi ritenere ragionevole che egli possa altresì usufruire (salvo però, come detto, la prova contraria) dell'equo indennizzo.