

Riflessioni sparse in tema di ragionevole durata del processo civile

Autore: Redazione

In: Diritto civile e commerciale

di Mattia Polizzi*

* Dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi dell'Insubria.

Sommario

1. Introduzione

2. Cenni in merito all'introduzione del valore del giusto processo e della ragionevole durata del giudizio nell'impianto costituzionale

3. La dottrina di fronte all'introduzione del "nuovo" principio della ragionevole durata dei processi

4. Spunti per un adeguamento della realtà fattuale a quella normativa

4.1. (Segue) Il fattore legislativo

4.2. (Segue) Il fattore delle risorse

4.3. (Segue) Il fattore delle risorse

5. Riflessioni conclusive

1. Introduzione

Il tema della ragionevole durata dei giudizi e, nella specie, di quelli civili è e continua ad essere uno di quei *topoi* del diritto processuale che impegna e fa interrogare non solo il giurista, ma anche il cittadino. Ed in effetti si tratta, forse, di uno di quei temi in cui maggiore è la discrasia tra la *law in the books* e la

law in action.

Nelle prossime righe si intende, certo senza alcuna pretesa di esaustività, ripercorrere sinteticamente la strada che ha portato alla positivizzazione, nella nostra Carta costituzionale, del valore della ragionevole durata del processo civile per poi fornire, guidati dalla migliore dottrina, alcuni spunti di riflessione in merito a quello che dovrebbe essere l'*agere* in grado di avvicinare la realtà normativa a quella fattuale.

2. Cenni in merito all'introduzione del valore del giusto processo e della ragionevole durata del giudizio nell'impianto costituzionale

Il secondo comma dell'art. 111 Cost., come modificato dalla l. cost. 23 novembre 1999, n. 2, si conclude con la solenne statuizione secondo la quale la legge deve assicurare la ragionevole durata del processo: sicché il giusto processo civile, per essere tale, deve essere (anche) caratterizzato da una durata ragionevole^[1].

Invero, almeno secondo un'autorevole parte della dottrina, il principio del giusto processo precede di molto la novella del 1999, potendo già essere desunto dall'impianto della Costituzione, tanto nei dettami precipuamente riferiti all'attività giurisdizionale tanto nei principi fondamentali^[2]. Peraltro, non appare superfluo rilevare che il concetto di giusto processo affonda le sue radici non solo nel dato costituzionale, ma anche nella realtà sovranazionale^[3].

Dell'esatta identificazione della latitudine concettuale ed operativa di tale principio si fecero campo diversi e stimati Autori^[4], ma anche la giurisprudenza costituzionale, almeno a partire dagli anni Ottanta. È, tuttavia, con la sent. 131/1996 che la Corte costituzionale giunge a quella che può essere l'enucleazione maggiormente matura (almeno per l'epoca) dei fondamentali corollari del giusto processo. In tale pronuncia la Consulta afferma che nell'ambito del concetto di cui trattasi "*si compendiano i principî che la Costituzione detta in ordine tanto ai caratteri della giurisdizione, sotto il profilo soggettivo e oggettivo, quanto ai diritti di azione e difesa in giudizio*"^[5]: un principio, in altri termini, trasversale tanto all'organizzazione giudiziaria tanto alle garanzie soggettive dei cittadini^[6].

In questo contesto pretorio si inserisce il primo tentativo di positivizzazione del concetto di giusto processo a livello costituzionale. Si tratta del progetto di modifica della Costituzione approvato in data 4

novembre 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali nel corso della XIII legislatura. In particolare, l'art. 130 del progetto prevedeva al primo comma, per ciò che più da vicino interessa il processo civile (dettando in realtà principi valevoli per ogni processo) che *"la giurisdizione si attua mediante giusti processi regolati dalla legge, ispirati ai principi dell'oralità, della concentrazione e dell'immediatezza. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizione di parità davanti a un giudice terzo. La legge ne assicura la ragionevole durata"*. In merito a tale disposizione la dottrina ha rilevato alcuni aspetti di non poco momento^[7]. In primo luogo appare di rilievo la considerazione che in merito all'art. 130 si è registrato in seno alla Commissione un consenso diffuso e trasversale tra gli schieramenti politici. Inoltre, significativo è che il dibattito in merito all'approvazione di tale progetto abbia fatto emergere la volontà di costituzionalizzare alcune garanzie processuali contenute nella Cedu: è eloquente, in tal senso, da un lato l'esplicito riferimento al *"giusto processo"*, invero declinato al plurale nel testo della riforma; dall'altro la trasposizione pressoché letterale nel comma secondo di alcune garanzie dettate dal paragrafo terzo dell'art. 6 Cedu, seppur con limitato riferimento alla giurisdizione penale.

Sebbene il tentativo di cui sopra appaia come un costruttivo dialogo tra il formante legislativo e quello giurisprudenziale, deve segnalarsi che - forse paradossalmente - il vero giro di vite inerente la costituzionalizzazione del giusto processo avvenne in seguito ad un momento di grande tensione tra potere giudiziario e potere legislativo, costituito dalla pronuncia ad opera della Corte costituzionale della sent. 361/1998^[8]. La sentenza in parola dichiara l'illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost. dell' art. 513, comma 2, ult. pt., c.p.p. nella parte in cui non dispone l'applicazione degli artt. 4 e 500, comma 2 *bis*, c.p.p. qualora il dichiarante rifiuti ovvero ometta in tutto o in parte di rispondere in merito a fatti concernenti la responsabilità altrui già oggetto di precedenti sue dichiarazioni. Il legislatore era intervenuto *in subiecta materia* con la l. 7 agosto 1997, n. 267, con la quale aveva modificato modificato l'art. 513 c.p.p., limitando l'utilizzabilità delle dichiarazioni accusatorie rese dai coimputati durante la fase delle indagini preliminari, in virtù del principio di formazione della prova nel contraddittorio: in particolare, le dichiarazioni eteroaccusatorie del coimputato giudicato nello stesso processo erano inutilizzabili in caso di assenza, contumacia o rifiuto di rispondere, salvo consenso degli altri imputati; le medesime dichiarazioni rese dal coimputato giudicato in un altro procedimento erano acquisibili solo previo accordo tra le parti. Ebbene, la pronuncia del 1998 riguarda proprio detto istituto, svelando una diversa concezione del principio del contraddittorio da parte della Consulta, che lo ritiene tutelato alla luce della mera possibilità per l'imputato *"di sottoporre al vaglio del contraddittorio le dichiarazioni che lo riguardano, in conformità al metodo di formazione dialettica della prova davanti al*

giudice chiamato a decidere"; in termini più generali la Corte ha altresì modo di affermare che "sul piano costituzionale, viene inoltre in gioco la funzione del processo penale, che è strumento, non disponibile dalle parti, destinato all'accertamento giudiziale dei fatti di reato e delle relative responsabilità. Tale funzione non può essere utilizzata per attenuare la tutela - piena e incoercibile - del diritto di difesa, coesistente allo stesso processo. Sono invece censurabili, sotto il profilo della ragionevolezza, soluzioni normative che, non necessarie per realizzare le garanzie della difesa, pregiudichino la funzione del processo".

Una pronuncia siffatta costituisce l'abbrivio della riforma che ha effettivamente introdotto il principio del giusto processo nel *corpus* costituzionale. Peraltro, non sembra inopportuno evidenziare che parte della dottrina che ha analizzato l'evoluzione storica del processo di riforma ha sottolineato come questa rappresenti una vera e propria "risposta ab irato del Parlamento ad una singola sentenza della Corte costituzionale"^[9]. Quali che siano le motivazioni politiche più o meno esplicite della *novella* è significativo che l'*iter* procedurale che ha portato all'adozione della l. cost. 23 novembre 1999, n. 2, in gran parte riprodotto dell'art. 130 del progetto del 1997, è stato caratterizzato da una p>"una estrema e non consueta concentrazione dei lavori del Senato in prima lettura e una vera e propria "blindatura" del progetto di legge che emerge già al momento della prima sottoposizione del testo all'altro ramo del Parlamento"^[10].

^[1] La bibliografia sul tema della ragionevole durata del processo è decisamente ampia e, pertanto, le indicazioni che seguiranno devono essere intese come meramente semplificative. Tra i molti ed autorevoli contributi sul punto si v. non potrà che essere parziale. Si v., oltre ai contributi individuati *infra*, Andronio, *Art. 111*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, 2006, Torino, pagg. 2115 e ss.; Biavati, *Osservazioni sulla ragionevole durata del processo di cognizione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, II, pagg. 475 e ss.; Capponi, *Il processo civile e la crescita economica (una commedia degli equivoci)*, in www.giustiziacivile.com, 22 giugno 2015, pagg. 1 e ss.; Id., *Le crisi della giurisdizione civile*, in *Corr. giur.*, 2014, X, pagg. 1277 e ss.; Cecchetti, voce *Giusto processo a) Diritto costituzionale*, in *Enc. Dir.*, Agg. V, 2001, Milano, pagg. 610 e ss.; Chiarloni, voce *Giusto processo (diritto processuale civile)*, in *Enc. Dir.*, Ann. II-1, Milano, 2008, pagg. 416 e ss.; Id., *Il nuovo art. 111 Cost. e il processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2000, IV, pagg. 1032 e ss.; Giacobbe, *I nodi irrisolti della giustizia civile*, in *Iustitia*, 2006, II, pagg. 171 e ss.; Giussani, *Sull'accelerazione del processo civile di cognizione*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, II, pagg. 468 ss.; Olivieri, *La «ragionevole durata» del processo di cognizione (qualche considerazione sull'art. 111, 2° comma, Cost.)*, in *Foro it.*, 2000, X, V, pagg. 251 e ss.; Proto Pisani, *Il nuovo art. 111 Cost.*

e il processo civile, in *Foro it.*, 2000, X, V, pagg. 248 e ss.; Rovelli, *La crisi della giustizia civile. Diagnosi e terapie*, in *Giur. it.*, 2009, II, pagg. 514 e ss.; Tarzia, Danovi, *Lineamenti del processo civile di cognizione*, 2014, Milano, pagg. 14 ss.; Trocker, *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il "giusto processo" in materia civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, II, pagg. 403 e ss.; Verde, *Il processo sotto l'incubo della ragionevole durata*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, III, pagg. 505 e ss.

^[2] Si v. in particolare Cecchetti, *op. cit.*, pagg. 595 e ss.

^[3] Si pensi all'art. 10 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 o, più di recente, all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea approvata il 7 dicembre 2000 (c.d. Carta di Nizza) e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

^[4] Per un'efficace ricostruzione dei principali contributi in materia si v. in particolare Cecchetti, *op. cit.*, pagg. 595-597.

^[5] Corte cost., 24 aprile 1996, n. 131., seguita da Corte cost., 20 maggio 1996, n. 155

^[6] Parla di un "palese disinteresse per gli Atti internazionali sui diritti umani" Trocker, *op. cit.*, pag. 388.

^[7] Si v. in particolare Cecchetti, *op. cit.*, pagg. 600 e ss.

^[8] Corte cost., 2 novembre 1998, n. 361, in *Giust. pen.*, 1999, III, I, pagg. 101 e ss. con nota di Puleio, *Regole di acquisizione probatoria e diritto al silenzio dell'imputato nella valutazione della Corte costituzionale*.

^[9] Così Chiarloni, *op. ult. cit.*, pag. 1011; si v. altresì Trocker, *op. cit.*, pagg. 381-383 che sottolinea lo "spirito di risentimento che risuona delle relazioni ufficiali" che documentano l'iter di approvazione della riforma; parla di "lotta istituzionale" del Parlamento contro la Corte costituzionale Cecchetti, *op. cit.*, pag. 603.

^[10] Cecchetti, *op. cit.*, pag. 604.

3. La dottrina di fronte all'introduzione del "nuovo" principio della ragionevole durata dei processi

Il secondo comma dell'art. 111 Cost., come si diceva, si conclude con la solenne statuizione secondo la quale la legge deve assicurare la ragionevole durata del processo.

La previsione della ragionevole durata del processo è stata tacciata, da una parte della dottrina, di "sostanziale inutilità"^[11]. Ciò sulla base di una triplice valutazione. In primo luogo il dettato costituzionale si risolverebbe in una mera indicazione programmatica avente contenuto e valore strettamente esortativo. In seconda istanza la previsione di cui all'art. 111, comma 2, Cost., non sarebbe di per sé idonea ad incidere in maniera concreta sulla disciplina processuale, fatta salva l'eventuale declaratoria di incostituzionalità avverso disposizioni che introducano rallentamenti manifestamente irragionevoli in quanto non connessi alla tutela delle altre garanzie di cui alla Carta fondamentale. Infine, la norma non terrebbe in considerazione il dato fondamentale per cui il processo, al pari di ogni altra attività umana, richiede intrinsecamente l'agire congiunto di tutta una platea di soggetti: sicché sarebbe il positivo e leale impegno di costoro a realizzare la ragionevole durata del processo, essendo per converso vana ogni previsione di legge - anche costituzionale - non sorretta da un atteggiamento di tal genere.

Altra parte della dottrina^[12], invece, rifugge da una valutazione così riduttiva, sostenendo che grazie all'espressa previsione dell'obbligo per il legislatore ordinario di garantire la ragionevole durata del processo è oggi possibile per la Consulta operare un sindacato sulla legge processuale maggiormente penetrante rispetto a quanto sia mai stato possibile in passato. Il nuovo art. 111, comma 2, Cost., in altri termini, avrebbe aperto la strada ad un vero e proprio mutamento di prospettiva *in parte qua* sia per l'interprete sia per la Consulta: il primo sarà tenuto a preferire tra più letture possibili di una norma quella che meglio aderisca al dettato costituzionale anche sotto il profilo della celerità dei giudizi; la seconda potrà essere chiamata a sindacare in merito a tutte le norme in grado di influire sulla durata del processo, a prescindere dalla avvenuta lesione del diritto di azione di cui all'art. 24 Cost.

Alla luce del "nuovo" dettato letterale dell'art. 111, co. 2, Cost., il compito di assicurare la ragionevole durata del processo è affidato interamente al legislatore ordinario. Non ci si vuole, in questa sede, interrogare sul risvolto soggettivo della norma, che ha trovato secondo autorevole dottrina la propria principale traduzione nell'adozione di un sistema risarcitorio in caso di irragionevole durata dei giudizi, come noto delineato dalla c.d. legge Pinto; piuttosto si intende qui focalizzarsi, guidati dalla miglior dottrina, su quelle che dovrebbero essere le implicazioni del principio costituzionale *de quo* sull'azione

(normativa, ma non solo) necessaria per far sì che la realtà fattuale possa avvicinarsi il più possibile a quella valoriale.

^[11] Così Andronio, *op. cit.*, pag. 2116.

^[12] Cfr. Olivieri, *op. cit.*, pagg. 251-252; si v. anche Chiarloni, *op. ult. cit.*, pagg. 1032-1033 il quale sottolinea che "anche se la garanzia della ragionevole durata era comunque ricavabile indirettamente dall'art. 24, comma 1°, una qualche piccola utilità potrà venir ricavata dalla nuova disposizione"; Tarzia, *op. cit.*, pag. 21.

4. Spunti per un adeguamento della realtà fattuale a quella normativa

In altri termini, non si può non interrogarsi su quali siano gli strumenti da adoperare per (almeno cercare di) migliorare la ben nota situazione attuale di dissesto della giustizia civile, specie alla luce della valenza costituzionale e programmatica del principio del giusto processo e della sua ragionevole durata.

Chiaramente si tratta di una domanda che, in questa sede, non potrà che trovare solo alcuni spunti di riflessione, consci del fatto che questo *gap* tra realtà normativa e realtà fenomenica si traduce in un vero e proprio problema strutturale e non di una episodica emergenza. Criticità legata senza dubbio a ragioni plurime^[13]. Tra queste, come acutamente osservato in letteratura, un ruolo centrale è giocato dal passaggio da una giustizia civile "d'élite" ad una giustizia civile "di massa". Beninteso, non si vuole colorare di alcuna accezione negativa il fenomeno in questione. Anzi, non si può che concordare con chi reputa che questa transizione debba essere valutata positivamente, in quanto segno di una "giustizia civile largamente fruibile da ogni strato sociale e, in questo senso, "di massa"". Allo stesso modo, tuttavia, è pienamente condivisibile il seguito di tale ragionamento: ossia che il mutato quadro fattuale da un lato non debba portare ad un impoverimento qualitativo della giustizia resa nelle aule di tribunale e dall'altro che il nuovo assetto delineatosi "non è governabile se restano invariati i moduli organizzativi e procedurali e l'apprestamento delle risorse necessarie a farvi fronte"^[14].

Un'autorevole Voce dottrinale ha osservato che i fattori che contribuiscono a rendere un giudizio efficiente possono essere ricondotti a tre categorie: il fattore legislativo, quello delle risorse e quello culturale^[15].

^[13] Si v., *ex pluris*, Cavallini, *Problematiche attuali di ordinamento giudiziario: revisione della geografia giudiziaria, specializzazione del giudice e questione manageriale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2013, II, pagg. 761 e ss.

^[14] Cfr. Rovelli, *op. cit.*, pagg. 515-516.

^[15] Caponi, *op. cit.*, pagg. 393 e ss.

4.1. (Segue) Il fattore legislativo

Il primo tra i menzionati costituisce indubbiamente il fattore di maggior visibilità ed ha una sicura rilevanza per l'efficienza del sistema. Ciò a maggior ragione considerando che, come visto, il secondo comma dell'art. 111 Cost. affida al legislatore ordinario il compito di assicurare la ragionevole durata dei processi. Il fattore legislativo opera su due versanti. Quello del processo in sé, rimesso alle leggi processuali e quello dell'organizzazione della "macchina" giustizia, su di un piano più strettamente amministrativo. Le modifiche alla disciplina processuale sono state, in particolare negli ultimi decenni, decisamente numerose ed hanno interessato praticamente ogni ramo del processo civile. L'ipertrofia delle riforme in parola ha consentito a parte della dottrina di poter parlare di un vero e proprio mito della riforma perenne. Tale opera di continua riforma ha, peraltro, generato un problema di non poco conto in termini di coordinamento ermeneutico dei *nova* legislativi, dovuto al rapido susseguirsi degli interventi in un lasso di tempo piuttosto ristretto nonché ad una non sempre felice opera di rinvio ad altre *novellae*^[16]. Chiaramente, quanto affermato non vuole essere una critica in termini assolutistici alla necessità di riforme della legge processuale. Ben vengano, anzi, modifiche alla legislazione processuale che siano in grado di introdurre nuovi ed efficaci istituti ovvero di espungere dal sistema strumenti oramai di comprovata inutilità se non, addirittura, modifiche più strutturali del processo così come lo conosciamo.

Tuttavia, non si può che concordare con un'opinione sempre più diffusa in dottrina, ossia quella per cui le riforme legislative (processuali o meno) rischiano di risolversi in un sollievo meramente teorico all'attuale stato della giustizia civile. Da un lato, riecheggiando un antico monito, si afferma che tale strumento "*di per sé non è risolutivo, poiché - per esprimersi con le parole di Virgilio Andrioli - non è mai esistita legge processuale così buona da impedire l'affermarsi nella prassi di un cattivo processo (né viceversa - per la verità - è mai esistita legge processuale tanto cattiva dall'impedire nella prassi un buon processo)*"^[17].

Dall'altro lato è affermazione tanto semplice quanto veritiera quella per cui anche la migliore riforma legislativa sia di poco impatto sull'effettivo svolgersi dell'*iter* processuale qualora non sia accompagnata da un adeguato e proporzionato stanziamento di risorse materiali^[18].

^[16] Si v., diffusamente, Capponi, *op. ult. cit.*, pagg. 1277 e ss.

^[17] Così Caponi, *op. cit.*, pag. 394; in senso analogo Capponi, *op. ult. cit.*, pag. 1289 nonché pag. 1278 secondo il quale a fronte di una produzione di "norme via via più scadenti, di difficile lettura e applicazione [...] gli operatori, investiti dal getto continuo, hanno trovato un'autodifesa nell'elaborazione di prassi comuni, nell'attività degli osservatori, nei protocolli, nelle mailing-list, nell'integrazione volontaristica di fonti sempre più opache". Si v. altresì Panzani, *Crisi della giustizia civile e specializzazione del giudice*, in Civinini, Verardi, *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il giusto processo civile*, in *Quaderni di Questione giust.*, 2001, pag. 186 secondo il quale è possibile affermare che "gli interventi di razionalizzazione del giudizio ordinario di cognizione ancora possibile siano limitati".

^[18] L'affermazione è largamente condivisa in dottrina: a titolo di esempio cfr. Biavati, *op. cit.*, pagg. 477-479; Caponi, *op. cit.*, pag. 394; Capponi, *Il processo cit.*, pagg. 6-9; Cavallini, *op. cit.*, pag. 761; Cecchetti, *op. cit.*, pag. 611; Chiarloni, *op. ult. cit.*, pagg. 1032-1033; Id., voce *Giusto processo cit.*, pag. 417; Giacobbe, *op. cit.*, pag. 184; Olivieri, *op. cit.*, pag. 253; Proto Pisani, *op. cit.*, pagg. 248-249; Romei Pasetti, *L'art. 111 Cost. e il principio di efficienza dell'organizzazione giudiziaria*, in *Giust. civ.*, 2001, X, pagg. 508-510; Sottani, *op. cit.*, pagg. 111-114; Tarzia, *op. cit.*, pag. 22; Trocker, *op. cit.*, pagg. 405-407; Verde, *op. cit.*, pag. 505.

4.2. (Segue) Il fattore delle risorse

Il fattore delle risorse concretamente destinate all'amministrazione della giustizia, in termini di risorse finanziarie, di mezzi materiali e di persone (tanto sul piano della magistratura tanto su quello del personale amministrativo) costituisce in effetti uno degli elementi di maggiore criticità del sistema. In primo luogo non si può non tenere in considerazione il fatto che, in particolare nell'attuale momento storico di congiuntura economica negativa e di conseguente necessità di razionalizzazione dell'azione economico-finanziaria nazionale, le finanze statali si trovano spesso in difficoltà nel sopperire alle esigenze dei vari settori della spesa pubblica: in altri termini, come ricordato in precedenza, le risorse che lo Stato può (e deve) impiegare per l'amministrazione della giustizia non costituiscono una variabile

indipendente, ma devono essere contemperate - non necessariamente in maniera paritetica, ma quantomeno razionale - con gli altri settori dell'amministrazione pubblica, che pure richiedono interventi per ragioni emergenziali o di sistema. In secondo luogo, appare lampante che non si tratti solo di "spendere", ma - piuttosto - di spendere "bene" (o "meglio"): ciò significa, in sintesi, che anche un esborso adeguato in termini astratti si risolverebbe in un nulla di fatto nel momento in cui le risorse stanziante non vengano impiegate per far fronte alle esigenze realmente rilevanti per il sistema, tramite un approccio che affronti in primo luogo le necessità elementari e più impellenti per prendere in considerazione, solo nel momento in cui siano state risolte le prime, quelle di minor momento, alla luce dell'affanno in cui si trova la giustizia civile odierna. Infine, è necessario considerare che la spendita di quanto complessivamente stanziato non può non tenere conto delle esigenze e delle peculiarità dei singoli processi, così da risolversi in un "*ragionevole impiego di risorse in relazione a quel processo*"^[19] concretamente in essere: l'attenzione, dunque, non può essere posta solo a livello di Amministrazione centrale, ma deve riguardare per forza di cose la corretta destinazione ed il corretto impiego di valori finanziari, materiali ed umani nell'ambito dei singoli uffici giudiziari, considerati alla luce delle loro specifiche peculiarità e seguendo le regole della buona amministrazione.

In conclusione, sembra potersi affermare che la quota di spesa pubblica destinata all'amministrazione della giustizia debba essere, soprattutto, "proporzionata": ad un giudizio di bilanciamento con le esigenze degli settori dell'*agere* statale, non necessariamente visti come antagonisti, ma piuttosto come parte di un unico sistema in grado di funzionare in maniera ottimale solo nel momento in cui le sue singole componenti siano in grado di spiegare effettivamente i propri servizi; alle tra di loro differenti, anche in termini valoriali, esigenze afferenti al singolo settore-giustizia; alle specificità delle varie realtà giudiziarie del territorio nazionale. E pare potersi altresì affermare che il *quid* speso debba essere, oltre che *ex se* sufficiente, stanziato ed impiegato seguendo i canoni della buona amministrazione, evitando sprechi, dando precedenza alle esigenze più impellenti e valorizzando i punti di forza e di eccellenza del sistema (o favorendone la nascita).

^[19] Biavati, *op. cit.*, pag. 479.

4.3. (Segue) Il fattore delle risorse

Esiste, come ricordato, un terzo fattore che può essere in grado di rendere un processo più efficiente e che pare essere la "scintilla" in grado di instaurare un meccanismo virtuoso tanto nello sviluppo degli altri

due fattori singolarmente considerati tanto nel loro rapporto di interconnessione: ci si riferisce alla componente culturale, per vero considerato da autorevole dottrina come *"quello più importante, poiché è l'unico dei tre fatto in grado di mettere adeguatamente a frutto gli altri due"*^[20]. Sul tema non si può non richiamare una autorevole premessa, secondo la quale l'orientamento culturale della nostra società è orientato verso una certa diffidenza nei confronti di chi è portatore di un potere pubblico^[21]. Conseguenze da ciò che l'esercizio di un potere deve essere necessariamente limitato e, quando concesso, debba essere ingabbiato in un *"reticolo, spesso asfissiante di disposizioni regolamentari"*, di lacci e laccioli che vanno ad ingrossare un (già) mastodontico impianto burocratico, da intendersi in questo caso non come necessario organo di utile ausilio dell'amministrazione, ma come un labirintico (e spesso kafkiano) momento di sostanziale inutilità (quando non addirittura di vero e proprio danno), spesso inidoneo sia a favorire un clima di fiducia sia a rendere efficiente l'operato di un (necessario) potere pubblico. Ciò a differenza di quanto avviene, almeno in linea tendenziale, nei Paesi di cultura anglosassone, ove *"prevale la cultura della (necessaria) fiducia in chi esercita il potere pubblico, al quale si chiede conto non tanto del rispetto delle regole, quanto della correttezza del risultato"*. Incidentalmente, non essendo questa la sede per procedere ad una più approfondita disamina della questione, pare potersi accogliere l'idea formulata da una parte della dottrina, che invoca un maggior ruolo del concetto di *accountability*, da intendersi, pur nella difficoltà di una traduzione idonea a ricomprendervi tutte le accezioni semantiche, come *"rendere conto della propria attività"* o, più nello specifico, come *"l'«insieme dei processi che istillano i valori e gli interessi dei rilevanti attori nell'azione dell'organizzazione»"*, e quindi rappresenta la *«combinazione di metodi, procedure e forze che determinano quali valori devono riflettersi nelle decisioni»*, istituendo una *«relazione tra un attore e un forum a cui l'attore è obbligato a spiegare e giustificare la propria condotta. Il forum può fare domande e giudicare e l'attore ne subisce le conseguenze»*^[22]. Correttamente declinata sul piano dell'amministrazione della giustizia, l'operare di tale concetto avrebbe un (almeno) duplice effetto positivo, nel senso della responsabilizzazione dell'azione di chi detiene il potere e nel senso di consentirne una più approfondita comprensione da parte della collettività, così da condurre ad una maggiore trasparenza e, auspicabilmente, ad una maggiore fiducia.

Venendo ora più nello specifico alla disamina del fattore culturale, pare opportuno analizzare la questione sotto un duplice angolo visuale, come suggerito in letteratura: quello della domanda di giustizia e quello dell'offerta di giustizia^[23]. Sotto il primo profilo è opportuno considerare che la domanda di giustizia che proviene dalla società civile non dipende unicamente da fattori economici e sociali, ma anche, indubbiamente, da fattori culturali, come quelli rappresentati dal "grado" di correttezza e buona fede che

caratterizza le relazioni socio-economiche ovvero il grado di educazione civica e di consapevolezza dei propri diritti. In questo contesto si può inserire anche il *favor* verso strumenti tesi ad una composizione negoziata delle vertenze, prevenendo che controversie risolvibili in via bonaria sfocino in un'attività giudiziaria che si riveli (se non inutile, addirittura) dannosa per le stesse parti, in termini di costi economici e socio-individuali; chiaramente, come giustamente osservato in dottrina, l'utilizzo degli ADR non può e non deve risolversi in una "avarizia processuale"^[24], quanto piuttosto in un procedimento virtuoso di pacificazione qualora non sia necessario l'intervento autoritativo del potere giudiziario.

Sul piano dell'offerta del servizio-justizia è possibile individuare diversi punti rilevanti. In primo luogo, affinché il primo dei fattori di efficienza citati, ossia quello legislativo, possa funzionare adeguatamente sono necessari non solo un elevato grado di competenza e di aggiornamento tecnico in capo a tutti gli operatori interessati, ma anche una volontà comune di collaborare reciprocamente, così da "evitare di trasformare una fisiologica contrapposizione di ruoli processuali in un generalizzato conflitto tra categorie professionali"^[25]. In secondo luogo, anche il fattore delle risorse stanziato risente sensibilmente del corretto esplicarsi di quello culturale: è necessario, pertanto, l'affermarsi (o il confermarsi) della capacità di organizzare in modo efficiente l'impiego delle risorse stanziato, con l'acquisizione di capacità anche extra-giuridiche qualora siano necessarie per il corretto esplicarsi delle funzioni attribuite^[26]. In tale contesto pare potersi inserire il tema della c.d. managerialità giudiziaria, salutata con favore da una parte della dottrina; questo concetto viene inteso come sviluppo più o meno istituzionalizzato (e, comunque, rispettoso dell'autonomia del singolo magistrato) di una serie di fattori in grado di implementare l'efficienza dei tribunali, come ad esempio "la diffusione di una cultura organizzativa o quantomeno la consapevolezza della centralità del fattore organizzativo nella gestione degli uffici giudiziari; la diffusione delle nuove tecnologie; la temporaneità degli incarichi direttivi e la perdita di peso del criterio dell'anzianità"^[27].

^[20] Caponi, *op. cit.*, pag. 395.

^[21] Verde, *op. cit.*, pag. 506, al quale si rinvia anche per il successivo virgolettato.

^[22] Sottani, *op. cit.*, pagg. 116-117 e, più diffusamente, pagg. 111 e ss.

^[23] Caponi, *op. loc. ult. cit.*; Rovelli, *op. cit.*, pagg. 516 e ss.

^[24] L'efficace espressione è di Giussani, *op. cit.*, pag. 468; Rovelli, *op. cit.*, pag. 516.

^[25] Così Caponi, *op. loc. ult. cit.*; cfr. altresì Trocker, *op. cit.*, pag. 406.

^[26] Sul tema cfr., *ex pluris*, Ambrosi, *I magistrati dirigenti e la riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Giornale dir. amm.*, 2008, V, pagg. 488 e ss.

^[27] Cavallini, *op. cit.*, pag. 763; sul tema si v. a titolo esemplificativo anche Miccoli., Sciacca, *Managerialità giudiziaria e programmi di gestione dei procedimenti civili*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, I, pagg. 174 e ss.

5. Riflessioni conclusive

È innegabile che lo sviluppo è l'implementazione dei fattori sopra evidenziati non costituiscano un'opera di poco momento. Allo stesso tempo, tuttavia, si tratta di un'opera di importanza assolutamente primaria, che "presuppone una revisione di fondo della stessa concezione dell'esercizio della giurisdizione, dovendosi ritenere [...] che tale esercizio deve essere collocato nella categoria del servizio e non in quella del potere"^[28]: o, come sembra preferibile, di una revisione dei poteri necessari, in quanto funzionale e funzionalizzato all'erogazione ottimale del servizio-giustizia.

Una visione, quest'ultima, che non vuole essere intesa come una lente "imprenditoriale" di valutazione dell'agere amministrativo. Si tratta, piuttosto, di riconoscere all'art. 111 Cost. "un significato più profondo, che investe al conformazione dell'organizzazione giudiziaria ed i criteri che devono informarla, i quali, per essere giudicati rispettosi della regola costituzionale, devono assicurare la prontezza e l'efficienza della funzione, nel rispetto però di tutti gli altri principi che governano la giurisdizione"^[29]. Significato che può essere ricondotto al principio del buon andamento di cui all'art. 97, co. 2, Cost., applicabile, come insegnato dalla Consulta, "alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo" e non, chiaramente, "all'esercizio della funzione giurisdizionale"^[30]. Il concetto di cui all'art. 111, co. 2, Cost., dunque, viene ad assumere una colorazione ulteriore oltre a quelle inerenti la ragionevole durata del giudizio (*rectius*: di durata proporzionata) e l'economia processuale: quella della "costituzionalizzazione del valore dell'efficienza" del servizio-giustizia, intesa come declinazione settoriale del valore di portata più generale del buon andamento della PA. Tale concetto, come noto, esige un'azione amministrativa che si attenga ai tre parametri di

economicità, efficacia ed efficienza: l'ottimizzazione dei risultati in base ai mezzi a disposizione; l'idoneità a perseguire gli obiettivi prefissati; l'adeguatezza delle risorse impiegate rispetto alla consistenza degli obiettivi da conseguire^[31]. Così inteso, dunque, il servizio-justizia postula un impegno comune nel senso della valorizzazione dei tutti e tre i fattori (legislativo, delle risorse e culturale) sopra citati, un impegno di portata tale da consentire di attuare concretamente quel processo giusto anche in quanto efficiente.

^[28] Giacobbe, *op. cit.*, pag. 184. Cfr. anche Corona, *La specializzazione dei magistrati e la separazione delle carriere*, 2005, Torino, *specimen* pagg. 5 e ss., il quale sottolinea che "la giustizia, come qualsivoglia questione concernente il funzionamento dello Stato, riguarda anzitutto i cittadini".

^[29] Romei Passetti, *op. cit.*, pag. 509.

^[30] Corte cost., ord. 24 maggio 2000, n. 152. In dottrina si v., *ex pluris*, D'Elia, *Art. 107*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, 2006, Torino, pagg. 2054 e ss.;

^[31] Per tale ricostruzione dei valori menzionati si v. Garofoli, *Manuale di diritto amministrativo*, 2017, Roma, pagg. 671 e ss.; si v. altresì, *ex pluris*, Casetta, *Manuale di diritto amministrativo* (a cura di Fracchia), 2017, Milano, pagg. 55 e ss.; Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, 2011, Torino, pagg. 258 e ss.; Police, *Principi e azione amministrativa*, in Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2017, Torino, pagg. 209 ss.

<https://www.diritto.it/riflessioni-sparse-in-tema-di-ragionevole-durata-del-processo-civile/>