



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

D-063 Dottorato in Dinamica dei Sistemi

Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali (DEMS)

Settore Scientifico Disciplinare IUS/02 - Diritto Privato Comparato

La ragionevole durata del processo tra aspirazione alla celerità ed esigenza di ponderazione. Un confronto tra le esperienze europee di Civil Law e Common Law.

CANDIDATA

DOTT.SSA ROSALBA POTENZANO

COORDINATORE

PROF. CARMINE BIANCHI

TUTOR

PROF. GIUSEPPE GIAIMO

CICLO XXXIII

2020/2021

Capitolo I

Le molteplici declinazioni della ragionevole durata del processo in
seno al Consiglio d'Europa.

1. Il “tempo” del processo equo: considerazioni introduttive ____ 12
2. L’art. 6(1) della Convenzione Europea per la salvaguardia dei
diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. _____ 20
3. La tutela effettiva e sussidiaria del diritto a una ragionevole durata
del processo: Un dialogo tra più istituzioni. _____ 25
4. Il diritto a un processo equo “*within a reasonable time*”: la
dimensione soggettiva e oggettiva. _____ 35
5. Segue: Misurare la durata del processo attraverso la
“ragionevolezza”. L’uso di clausole generali in *civil law* e *common law*.
_____ 40
6. I criteri elaborati dalla Corte Edu nella determinazione del
“*reasonable time*”. I fattori “oggettivi”: la complessità del caso e la
condotta delle parti. _____ 51
7. Segue: La condotta delle autorità competenti e l’obiettivo di
efficienza giudiziaria in chiave qualitativa. _____ 59
8. Segue: Il *favor* verso il ruolo “attivo” del giudice e l’attenzione
sulla *performance* dell’ufficio giudiziario. _____ 67
9. Segue: La posta in gioco o l’*enjeu du litige*. _____ 73
10. La “ragionevolezza” delle sentenze della Corte Edu in tema di
reasonable time. Il bilanciamento declamato ma non operato. ____ 76
11. Segue: Ulteriori precisazioni sulla strategia argomentativa
prescelta dalla Corte Edu. Il compromesso tra definizione qualitativa e
quantitativa della ragionevole durata del processo. _____ 85
12. Dall’approccio *case by case* della Corte Edu all’inferenza

statistica di tempi <i>standard</i> ragionevoli. L'analisi della Cepej sull'efficienza della giustizia civile in Europa. _____	96
13. Segue: La nuova declinazione di efficienza giudiziaria nel linguaggio degli indicatori giuridici. _____	104
14. Segue: Un nuovo obiettivo. Dal <i>reasonable time</i> al <i>foreseeable time-frame</i> . _____	113
15. Segue: L'uso delle nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale per implementare l'efficienza della giustizia. _____	120
16. Considerazioni di sintesi. _____	129

Capitolo II

Rimedi e modelli organizzativi per la riduzione dei tempi del processo civile in Italia.

1. Il diritto a una ragionevole durata del processo in Italia. Il quadro composito delle fonti costituzionali prima e dopo la riforma dell'art. 111 Cost. _____	133
2. La giurisprudenza costituzionale in tema di ragionevolezza processuale. Una scelta tra celerità e ponderazione affidata al giudizio (in)sindacabile del legislatore nazionale. _____	143
3. La ragionevole durata del processo secondo la giurisprudenza di legittimità. Il valore preminente della celerità. _____	151
4. I rimedi legislativi all'irragionevole durata del processo in risposta alle sollecitazioni della Corte Edu. Una visione di insieme. _____	155
5. Segue. La necessità di un nuovo programma di riforme per garantire l'effettività dell'art. 6(1) Cedu. _____	160
6. La L. 89/2001. Profili processuali e sostanziali del diritto all'equa riparazione del pregiudizio causato dalla violazione del termine ragionevole di cui all'art. 6(1) Cedu. _____	167
7. Segue: La configurazione di un modello ibrido di responsabilità.	

	174
8. Segue: Il danno da irragionevole durata del processo.	179
9. Segue: I rimedi preventivi alla violazione del diritto a una ragionevole durata del processo e i profili di illegittimità costituzionale.	185
10. Il rimedio autogestito dalla magistratura contro l'irragionevole durata del processo.	193
11. L'attuazione di una giustizia per obiettivi su scala nazionale.	203
12. Segue. Il progetto organizzativo per la riduzione dell'arretrato ultra-triennale.	209
13. Osservazioni conclusive.	214

Capitolo III

Tempestività ed effettività del processo civile inglese.

1. Il rilievo costituzionale della tempestività processuale nell'ordinamento inglese.	218
2. Segue: Flessibilità ed effettività del rimedio assicurato alla vittima dei ritardi processuali dallo <i>Human Rights Act</i> .	225
3. L'abbandono di una <i>procedural justice</i> e l'introduzione del modello <i>adversarial</i> quale rimedio all'eccessiva durata del processo civile inglese.	233
4. Segue: La dilazione della lite per causa dell'attore. Il <i>dismissal for want of prosecution</i> .	237
5. Le <i>Civil Procedural Rules</i> e i rimedi contro la lentezza processuale.	243
6. Segue: Il dovere del giudice di agire come un <i>active case manager</i> .	251
7. Segue: L'introduzione di un <i>robust case management</i> oltre la	

resistenza delle corti inglesi. _____	260
8. Segue: Le incertezze attuative delle nuove disposizioni codicistiche in tema di <i>relief from sanction</i> . Tra eccessi rigoristici e soluzioni di compromesso. _____	268
9. Il <i>case management</i> e la giustizia digitale. _____	277
10. Segue: La risoluzione delle controversie <i>online</i> . _____	281
11. Brevi considerazioni sull'esperienza inglese. _____	287
Conclusioni _____	291
Bibliografia _____	300

Introduzione

In qualsiasi ordinamento giuridico la durata del processo costituisce un indice sia della effettività dei diritti di ogni cittadino, sia della efficienza della amministrazione della giustizia e rappresenta, altresì, un utile parametro atto a misurare il livello di qualità degli ordinamenti stessi¹. L'ideazione e l'attuazione di strumenti attraverso cui ottenere una più celere definizione della lite è, infatti, uno dei principali obiettivi dei legislatori nazionali, anche in vista del più ambizioso fine di garantire l'equità – processuale e sostanziale - delle rispettive giurisdizioni. Allo scopo di favorire una piena compatibilità tra i valori di efficienza, effettività, equità e velocità sopra richiamati, molti ordinamenti europei hanno ritenuto di dover apportare delle modifiche (sino al più alto livello costituzionale)² per assicurare la ragionevole durata del giudizio, in linea con l'art. 6(1) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (Cedu), che tutela la cornice cronologica del *fair trial*. Al fine di garantire il diritto a una ragionevole durata del processo, infatti, ciascuno Stato deve stabilire dei rimedi capaci di ristorare la vittima dei ritardi processuali, nonché predisporre dei “tempi ottimali” e dei sistemi di gestione per la rapida definizione di ogni controversia (cd. *case management*³ e *court management systems*⁴), così come delle statistiche e degli indicatori per confrontare i tempi dei rispettivi sistemi di giustizia⁵.

L'Italia, in particolare, ha aderito a un simile percorso di riforma negli ultimi due decenni, richiamando espressamente la ragionevolezza della durata della lite

¹ A. GAMBARO, *Misurare il diritto?*, in *Annuario dir. comp. e di studi legislativi*, 2012. Il tema è trattato più diffusamente *infra*, Cap. I, par. 12 ss.

² European Commission for Democracy through Law (cd. Commissione di Venezia), *Can excessive length of proceedings be remedied?* (Venezia, 15-16 dicembre 2006), Strasburgo, 2007, §57-68.

³ Cfr. CM/Rec (84) 5 *On the principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 28 febbraio 1984, la quale è stata, altresì, indicata dal Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) come il nucleo dei principi di *case management* che completano la corretta interpretazione dell'art. 6 della Convenzione (Opinion No. 6 (2004) *On the fair trial within a reasonable time and judge's role in trials*, adottata il 24 novembre 2004, §90-106) (*infra*, Cap. I, par. 7 ss.).

⁴ Cfr. CM/Rec (86)12 *concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts* e CM/Rec (2010)12 *on Judges: independence, efficiency and responsibilities* (*infra*, Cap. I, par. 7 ss.).

⁵ Programma quadro CEPEJ (2004)19 REV 2, *A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe*, adottato il 13 settembre 2005 (*Infra*, Cap. I, par. 13 ss.).

all'interno di quelle disposizioni volte a comporre gli elementi qualificativi del giusto processo nazionale (art. 111(2) Cost., novellato con la L. Cost. 23 novembre 1999, n. 2) e garantendo, altresì, alla vittima delle lungaggini processuali un procedimento giurisdizionale in grado di assicurare un equo indennizzo per il pregiudizio subito (L. 24 marzo 2001, n. 89). Siffatti interventi legislativi sembrano aver generato negli anni un flusso, continuo e caotico, di riforme (incidenti anche sull'ordinamento giudiziario e sulla distribuzione degli uffici sul territorio nazionale) capace, in ultima analisi, solo di incrementare la durata del processo, nonché le inadempienze degli obblighi assunti dallo Stato nei confronti dell'individuo e della collettività, attraendo le censure non solo della Corte Edu⁶, ma anche quelle più recenti della Corte Costituzionale⁷. Il rimedio di cui alla L. n. 89/2001 - pensato per ricondurre i tempi del giudizio entro i confini cronologici stabiliti dalle norme costituzionali - ha mostrato, infatti, una chiara inefficacia e la necessità di un nuovo intervento politico che, oltre a incidere sulla disciplina normativa⁸, ricerchi un differente approccio al problema dell'eccessiva lentezza della giustizia.

L'esperienza maturata nell'ordinamento italiano nell'ultimo ventennio suggerisce all'interprete l'opportunità di condurre un'indagine in ordine al modo in cui il medesimo bisogno di "ragionevolezza" dei tempi processuali - quale valore in grado di consentire al procedimento giurisdizionale di articolarsi entro una cornice temporale idonea sia a soddisfare i bisogni delle parti coinvolte nel giudizio, sia a perseguire l'efficienza gestionale delle risorse pubbliche - è stato declinato, in concreto, in seno ad altri ordinamenti aderenti alla Convenzione. Uno studio comparatistico sul tema in oggetto si offre, infatti, quale strumento di conoscenza più sicuro per porre in rilievo, con maggiore consapevolezza e lucidità, i differenti profili che connotano le riforme adottate nei diversi contesti nazionali europei e rilevare - attraverso il confronto con l'ordinamento straniero - le fonti di ispirazione sottese alle riforme medesime e i

⁶ *Infra*, Cap. II, par. 4.

⁷ Così, sentenza 6 marzo 2019, n. 34; sentenza 10 luglio 2019, n. 169 e sentenza 23 giugno 2020, n. 121 (Più diffusamente, *infra*, Cap. II, par. 9).

⁸ La L. n. 89/2001 è stata modificata nel 2012 (art. 55 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con la L. 7 agosto 2012, n. 134, recante «Misure urgenti per la crescita del Paese») e poi nel 2015 (art. 1, comma 777, lett. a, L. 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)») (*Infra*, Cap. II, par. 6 ss.).

fattori che contribuiscono al maggiore o minore successo di queste ultime⁹. Soprattutto, entro un ambito, qual è quello civile, retto da principi conformi al carattere disponibile dei diritti che sono oggetto della lite e che sembrano - per loro natura – limitare ciascuno Stato nell’opera di contenimento della durata dei procedimenti.

Il punto di partenza di una simile indagine è opportuno fissarlo proprio nella Convenzione che tutela la cornice cronologica dell’equità processuale entro un ampio orizzonte territoriale¹⁰, in seno al quale si inseriscono ordinamenti di *common law* e di *civil law*, impegnati nell’adozione di riforme legislative (anche temperate dall’opera dei giudici), volte a tutelare il diritto a una ragionevole durata del processo, nell’ottica di perseguire l’effettività e l’efficienza giurisdizionale. La definizione dell’obbligo nascente dall’articolo 6(1) Cedu è necessaria, infatti, per procedere a una più attenta ricostruzione del percorso condotto dall’Italia per adeguarsi all’obiettivo di ridurre i tempi processuali eccessivamente lunghi. Siffatta analisi richiede, tuttavia, l’individuazione di un’ulteriore esperienza nazionale che consenta all’osservatore di condurre l’esame del primo sistema con una maggiore obiettività. Tale oggetto di raffronto è costituito dall’ordinamento anglosassone, quale Paese guida nella definizione tempestiva delle liti civili in Europa, soprattutto, nel settore dei conflitti commerciali transfrontalieri¹¹; nonché ispiratore dei principi che configurarono, in

⁹ M. CAPPELLETTI, *Metodo e finalità degli studi comparativi sulla giustizia*, in *Dimensioni della giustizia nella società contemporanea*, Bologna, 1994, p. 11 ss. L’A. evidenzia la possibilità che l’indagine estesa anche al diritto straniero consenta al comparatista di assumere il ruolo di «profeta scientifico»: «profeta», perché sulla base dell’indagine compiuta, può mettere in luce tendenze evolutive; «scientifico», “perché la sua predizione del futuro è basata non su preferenze, idiosincrasie, intuizioni o «illuminazioni» personali, ma sui risultati di un’analisi concreta della realtà sociale” (*Ibid.*).

¹⁰ Il Consiglio d’Europa, infatti, conta, attualmente, di 47 Stati tra quelli presenti sul Continente (tra cui la Russia), ai quali si aggiungono Giappone, Israele, Canada, Stati Uniti, Messico e Santa Sede in qualità di Paesi Osservatori (*infra*, Cap. I, par. 2).

¹¹ L’ultima relazione annuale sullo stato della giustizia civile del Lord Chief Justice evidenzia la solida posizione assunta dal diritto e dalle corti inglesi – in particolare, dalla *Commercial Court* di Londra – per la risoluzione del contenzioso commerciale internazionale: “*The Commercial Court is recognised as one of the world’s leading centres for international business dispute resolution and has attracted a large number of significant and high value claims [...] The work of the Business and Property Courts (B&PCs) continues to underpin the position of English law as the global business law of choice with decisions having a wide impact in financial, business, commodities, insurance, shipping and other markets. In 2019 82% of the work of the Patents Court had an international element as did 62% of the competition list. 75% of the work in the Commercial Court is international with around 50% having no UK based parties*” (Report 2020, Judicial Office visibile su https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/11/6.6901_JO_Lord_Chief_Justices_AR_2020_WEB2.pdf). La fuoriuscita del Regno Unito dall’Unione Europea, infatti, non pare aver indebolito il primato londinese, confermando altresì, la preferenza degli imprenditori per le sue istituzioni arbitrali (cfr. W. BLAIR SIR, *The New Litigation Landscape: International Commercial Courts and Procedural Innovations*, in 9 *International*

sede di stesura, il contenuto della stessa disposizione convenzionale sopra richiamata¹². Il modo in cui l’Inghilterra ha dato attuazione al diritto di cui all’art. 6(1) Cedu appare, infatti, di estremo interesse per esaminare (e, eventualmente, rivalutare) l’efficacia delle soluzioni adottate in Italia al medesimo fine, considerando - alla luce delle peculiarità della famiglia giuridica e del modello processuale proprio di ciascuno Stato posto sotto osservazione - i punti di contatto e di divergenza.

Una volta esposto il tema nei suoi contenuti generali, si può passare all’indicazione analitica delle parti in cui è suddivisa la trattazione.

Il primo capitolo indaga l’oggetto e la natura del diritto di ciascun individuo a una ragionevole durata del processo, di cui al richiamato articolo 6(1) della Convenzione, così come definiti dalla giurisprudenza della Corte Edu e dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, nonché dalla Commissione Europea per l’efficienza della giustizia (Cepej) da quest’ultimo istituita. Il diritto soggettivo, assoluto e perfetto, a un processo che si concluda entro tempi opportuni e il corrispettivo obbligo di salvaguardare la predetta posizione individuale mediante l’adeguamento delle strutture statali, infatti – se sottoposti a un’attenta analisi che scinda l’interpretazione data singolarmente dai suddetti formanti giuridici, valutando la coerenza interna e reciproca di ognuno di essi – potrebbero rivelarsi dalla natura “bicefala”, allorché l’obbligo di garantire un’effettiva attuazione dell’art. 6(1) della Cedu persegua un duplice fine: proteggere l’individuo dall’arbitrio del potere politico e permettere allo Stato di attuare una politica economica volta ad attrarre più investitori nel panorama internazionale. Tale possibilità giustifica ancora una volta l’interesse ad approfondire la nozione di ragionevole durata del processo, al fine di verificare se sussista un nucleo di indicazioni comuni per ogni Stato membro del Consiglio d’Europa e se esso sia tale da determinare un allontanamento dall’obiettivo di equità processuale in favore

Journal of Procedural Law 2 (2019), 212 ss.; R. GIESELA, *Settlement of International Commercial Disputes Post-Brexit, or: United We Stand Taller*, J. A. Kämmerer & H. Schäfer (eds), *Brexit and the Law. An Interdisciplinary Study*, (March 10, 2020), Northampton (Forthcoming), disponibile su <https://ssrn.com/abstract=3552011>; X. KRAMER, J. SORABJI, *International Business Courts in Europe and Beyond: A Global Competition for Justice?*, in 1 *Erasmus Law Review* 1 (2019)).

¹² Lord Lester QC ricordò al Parlamento inglese – chiamato in più occasioni a intervenire per assicurare la conformità del processo interno agli obblighi della Convenzione - che furono proprio i giuristi britannici a curare la redazione dell’art. 6(1) Cedu: “*Article 6 was drafted by Home Office lawyers. In Europe it is regarded as one of the British articles; it is regarded as reflecting Blackstone's great principles*” (HL Deb. 17 Febbraio 1999, vol. 597, col. 738).

dell'efficienza, intesa quale mera decisione veloce e a costi ridotti.

Il secondo capitolo analizza il percorso normativo e organizzativo intrapreso dall'Italia per fare in modo che il processo civile abbia una durata conforme all'art. 6(1) della Convenzione; obiettivo, quest'ultimo, inserito tra le fonti di rango costituzionale, le quali affidano al legislatore ordinario il compito di garantirne il raggiungimento. L'indagine, in particolare, mira a verificare se sussista una certa uniformità nell'interpretazione della ragionevolezza della durata del processo tra le fonti interne, in linea con quanto suggerito dal Consiglio d'Europa. Il termine riprodotto anche nel lessico normativo domestico, infatti, sembra avere assunto in seno alla Legge n. 89/2001 una valenza poco aderente alla flessibilità insita nel concetto stesso, in quanto esso è declinato in maniera rigida e dominato da una precisa scansione cronologica, del tutto indipendente da quei criteri di adattamento elaborati dalla giurisprudenza europea¹³. La durata di ogni procedimento giurisdizionale rispetta gli obblighi convenzionali se il processo non eccede i tre anni in primo grado, due anni in secondo grado e un anno nel giudizio di legittimità (art. 2, comma 2-bis); ovvero se esso è definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni (art. 2, comma 2-ter), affidando comunque alle parti private l'onere di esperire i rimedi volti a prevenire l'eccessiva protrazione del giudizio (art. 1-ter).

Nel terzo capitolo l'attenzione è rivolta all'ordinamento anglosassone, del quale sono analizzate le principali riforme legislative che hanno perseguito l'obiettivo di ridurre le insoddisfacenti tempistiche processuali, non solo come necessità connessa all'attuazione degli obblighi internazionali, ma anche in quanto ambizione che connota i caratteri propri dell'ordinamento medesimo, in linea con la più risalente tradizione di *Common Law*, affatto insensibile al tema¹⁴. Tale duplice intendimento sembra essere stato reso concreto, da un ventennio a questa parte, mediante l'esplicito richiamo alla ragionevole durata del processo tra gli aspetti costitutivi del *fair trial* nel testo legislativo che recepisce la Cedu tra le fonti domestiche (*Schedule I, Human Rights Act, 1998*), nonché attraverso la menzione della velocità del giudizio tra le condizioni ritenute essenziali affinché il conflitto tra i privati sia deciso "*justly*" (r. 1.1, *Civil*

¹³ *Infra*, Cap. I, par. 6.

¹⁴ *Infra*, Cap. III, par. I.

Procedural Rules, 1999). Il legislatore inglese è intervenuto, infatti, a più riprese, per porre un argine ai tempi eccessivi del processo civile, cagionati – come ha precisato Lord Woolf¹⁵ – dalla loro modalità di gestione, sino a quel momento rimessa alla sola volontà delle parti, imponendo alle corti di intervenire nel giudizio anche al fine di assicurare che ogni caso sia trattato “*expeditiously and fairly*” (rule 1.1), nonché “*quickly and efficiently*” (rule 1.4). Non è chiaro se i suddetti traguardi – i quali paiono sottintendere una certa distinzione concettuale tra velocità, efficienza ed equità processuale - aderiscano alle indicazioni del Consiglio d’Europa in tema di ragionevole durata del processo ovvero se, piuttosto, si discostino da esse. Sulla risposta del predetto quesito si concentra, dunque, l’ultima parte dello studio, la quale procede al raffronto tra le soluzioni prescelte dagli ordinamenti inglese e italiano.

¹⁵ LORD H. WOOLF, *Access to Justice: Final Report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales*, London, 1996.

Capitolo I

Le molteplici declinazioni della ragionevole durata del processo in seno al Consiglio d'Europa.

1. Il “tempo” del processo equo: considerazioni introduttive.

La cornice temporale entro cui si dispiega il procedimento giudiziario, quale luogo preposto alla composizione istituzionale di ogni interazione sociale tra individui posta in termini di conflitto¹⁶, costituisce un elemento tanto funzionale quanto disfunzionale al pieno soddisfacimento dei bisogni di coloro che vi prendono parte. Una riflessione qualitativa¹⁷ sui tempi della giustizia civile - vale a dire un'indagine che non si arresti a una mera misurazione delle frazioni cronologiche di cui si compone il processo, ma che provi a valutare gli effetti che le stesse producono per le parti – dimostra infatti quanto sia rilevante l'incidenza del tempo sull'effettività della tutela giurisdizionale¹⁸. Da una parte, lo svolgersi di una sequenza ordinata di più atti strumentali ad un corretto accertamento, nel presente, di fatti avvenuti in passato e delle norme a questi applicabili comporta, senza dubbio, l'impiego di una certa quantità di tempo e fa del processo stesso un fenomeno di “durata”¹⁹. D'altro canto, l'estensione di quest'ultima può influenzare l'idoneità della vicenda giudiziale nel dare attuazione a quanto assicurato dal diritto sostanziale, eventualmente compromettendo il pregio della decisione stessa per i suoi destinatari.

¹⁶ Il conflitto come forma di interazione sociale componibile attraverso il diritto è un tema ricorrente negli studi di sociologia del diritto. Per una introduzione al tema, si rinvia a S. PELLEGRINI, *Il processo civile e la civile giustizia*, Padova, 2005, 67 ss.

¹⁷ Sulla distinzione tra tempo del processo “qualitativo” e “quantitativo” v. D. GROSSI, *Il giudice e il tempo del diritto*, in *Riv. int. fil. Dir.*, 2, 2016, 282.

¹⁸ L'effettività processuale può essere osservata da più angoli visuali distinguendo, in particolare, tra effettività *del* processo, *della* tutela giurisdizionale e *nel* processo. Così F. AULETTA (*L'effettività nel processo*, in *Processo e tecniche di attuazione dei diritti. Omaggio a Salvatore Mazzamuto a trent'anni dal convegno palermitano*, G. Grisi (a cura di), Napoli, 2019, 44 ss.), il quale ritiene che la prima sia soddisfatta allorché lo stesso processo manifesti una “*tendenza al contenimento degli effetti della sua coesistenza durata*”; la seconda, quando esso palesi “*la tendenza alla somministrazione (si) differita (ma) delle utilità assicurabili originariamente del diritto sostanziale*”; e rintraccia la terza nell'idoneità di raggiungere l'atto finale (sentenza o vendita forzata) nel modo migliore possibile per il soddisfacimento del bisogno del singolo. In linea con questa classificazione, gli effetti del tempo sulla correttezza della decisione giudiziale e sull'utilità della stessa per colui che vede accolta la sua richiesta incidono sulla effettività “*del*” e “*nel*” processo, inerendo l'effettività della tutela giurisdizionale in primo luogo al diritto sostanziale.

¹⁹ F. AULETTA, *op. cit.*, 43; D. GROSSI, *op. cit.*, 294.

Nella prospettiva di chi propone una domanda giudiziale, infatti, è essenziale che questa sia esaminata nel rispetto dei termini volti ad “assicurare la concentrazione della attività delle parti e del giudice” (termini acceleratori) e a “consentire un sufficiente *spatium deliberandi* per il compimento delle stesse”²⁰ (termini dilatori). Del pari, tuttavia, è altresì indispensabile che la domanda medesima sia accolta entro un termine utile per potersi avvalere in prima persona degli effetti benefici della sentenza, vale a dire in tempi idonei a escludere, ad esempio, l’eventualità del decesso dell’attore o di quello del debitore tenuto ad effettuare una prestazione *intuitu personae*, nonché a prevenirne la sopravvenuta insolvibilità²¹. Nell’ottica della parte soccombente (sia essa attore o convenuto), l’accertamento giudiziale dei fatti compiuto e ultimato solo dopo un lungo intervallo dal loro verificarsi, incrina - se non in concreto, quanto meno a una prima percezione – quella che è stata definita *rectitude of decision*²², favorendo così la probabilità che un ulteriore spazio occupato dalla successiva fase di impugnazione si sommi al primo già trascorso. L’allontanare da entrambi i litiganti la prospettiva della risoluzione del conflitto, inoltre, può produrre l’insorgere di nuove occasioni di scontro tra gli stessi accrescendo, oltre ai rispettivi sentimenti di frustrazione, anche i costi sostenuti per portare avanti il giudizio principale incardinato. L’incremento delle spese connesse al lungo protrarsi del processo si

²⁰ F. DE SANTIS DI NICOLA, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, Napoli, 2013, 13 il quale parafrasa il pensiero di G. Verde.

²¹ J. BENTHAM, *Principles of Judicial Procedure, with the outlines of a Procedure Code*, in *The works of Jeremy Bentham* (ed. Bowring), Edinburgh, 1843, vol 2, consultabile su https://oll.libertyfund.org/titles/1921#Bentham_0872-02_223.

²² L’espressione usata da J. Bentham (ID. *op. loc. cit.*) riassume il fine principale di ogni sistema giurisdizionale che nelle parole dell’Autore è così sintetizzato: “*the proper end and object of the system of procedure is to render justice [...], the real justice of the case: meaning by real justice, that which is such in contradistinction to whatever else may appear to be such —in other words, as before, that the course taken shall be what really is conformable to the indication given by the correspondent portion of substantive law, in contradistinction to what, if there be a difference, is in appearance, and but in appearance, thus conformable*”. Il tema si presta, così, ad una riflessione più ampia in ordine alla possibilità di definire una “decisione giusta” perché aderente a quanto stabilito dal diritto positivo, nonché alla preferibilità di tale soluzione rispetto a quella, alternativa, di rintracciare la stessa in criteri sostanziali di giustizia (es. giustizia correttiva o distributiva) o nelle sole regole procedurali. Come precisato da M. Taruffo, l’elaborazione di una teoria della decisione giudiziaria giusta non involge uno ma più valori, riferibili a tre aspetti: a) la correttezza della scelta e della interpretazione della regola giuridica applicabile al caso; b) l’accertamento attendibile dei fatti rilevanti del caso; c) l’impiego di un procedimento valido e giusto per giungere alla decisione. Affinché la decisione possa dirsi giusta, è necessario che ognuno di questi valori sia presente nella misura minima considerata accettabile entro un dato ordinamento, il suo esito “non è «un» valore complessivo unitario risultante da qualche somma algebrica, ma un algoritmo” (M. TARUFFO, *Idee per una teoria della decisione giusta*, in *Sui Confini. Scritti sulla giustizia civile*, Bologna, 2002, 234).

riflette così, in modo inevitabile, sull'uguaglianza sostanziale dei contendenti, a causa dell'acuirsi di un possibile divario economico, culturale e sociale già esistente tra questi²³ e determinando, da ultimo, il rischio che si realizzi di fatto una limitazione dell'accessibilità del processo civile per coloro i quali non dovessero avere i mezzi necessari²⁴.

Le medesime criticità, tuttavia, potrebbero ben ripetersi anche nel caso di una decisione troppo celere, dal momento che non solo l'indugio, ma anche l'eccessiva sollecitudine, può rifrangersi in modo deteriore sulla qualità della sentenza e, dunque, sulla concreta utilità della stessa per colui che ha subito una violazione dei propri diritti. La conduzione troppo spedita del processo, infatti, potrebbe comportare un accertamento dei fatti superficiale, ovvero condurre a un'errata individuazione di un coerente apparato normativo, con la conseguenza di una più che probabile prosecuzione della lite in altro e superiore grado di giudizio. Il solo fatto del differire il momento della decisione finale, allora, non può essere assunto *ex se* alla stregua di una circostanza sempre deprecabile, posto che hanno pari dignità sia le esigenze di ponderazione sia quelle di sveltezza, tutte connesse alla tutela degli interessi delle parti in lite. Qualsiasi tentativo di delimitazione cronologica del processo che assuma a esclusivo criterio ordinante la celerità o la velocità, pertanto, rischia di rivelarsi maldestro, se non addirittura controproducente.

Le considerazioni appena svolte, tuttavia, potrebbero ben ripetersi nell'ipotesi di un'indagine che persegua il fine di tracciare la durata opportuna del processo in funzione esclusivamente delle singole preferenze delle parti, o in nome di un prevalente interesse pubblico superiore alle stesse. Il chiamare in causa un terzo, così come la proposizione di una domanda riconvenzionale o la richiesta di assunzione di prove costituenti sono, infatti, solo alcuni (tra i numerosi possibili) esempi che suggeriscono, in modo chiaro, la difficoltà connessa a un unanime accreditamento

²³ Il riferimento è allo studio di M. Galanter il quale divide le parti processuali in *repeat-players* e *one-shotters* (ID., *Why the "Haves" come out ahead: Speculations on the limits of Legal Change*, in *Law&Society Review*, 1974, vol. 9, n. 1, 95 ss.).

²⁴ L'accesso alla tutela giurisdizionale è un tema complesso e non dipendente soltanto dall'entità dei costi del processo secondo un rapporto di proporzione inversa. Essi, infatti, che involge una pluralità di questioni di difficile soluzione per ogni ordinamento giuridico tra cui l'opportunità di riconoscere a tutti gli individui un diritto soggettivo *all'azione*, di promuovere altresì dei sistemi stragiudiziali di risoluzione delle controversie, di garantire la trasparenza delle informazioni relative al funzionamento della macchina amministrativa nonché l'impiego di nuove tecnologie, solo per citarne alcune.

condiviso tra tutti coloro che sono parte del procedimento della preconcetta indesiderabilità di ogni dilazione nel completamento dell'*iter* processuale. Ogni attività procedimentale contribuisce, del resto, alla migliore trattazione del contenzioso sino alla sua risoluzione, anche se a costo di una maggiore complessità della procedura e di un conseguente allungamento di tempi e costi. Lo scenario descritto inoltre, benché possa apparire *prima facie* già intricato, omette di rilevare gli ulteriori fattori, del tutto indipendenti dalla volontà – individuale o condivisa - delle parti in causa, il cui effetto consiste in una diluizione nel tempo della vicenda processuale. Alcune delle circostanze che condizionano il ritmo del processo, infatti, potrebbero non dipendere dalla libera decisione del singolo, ma dalla legge ovvero dalla discrezionalità del giudice. Il richiamo, ad esempio, potrebbe essere alle norme che introducono nel codice di rito termini dilatori per il compimento di taluni atti di parte, che scandiscono il loro susseguirsi in modo rigido ovvero impongono, in presenza di date circostanze, la sospensione o l'interruzione del processo. Previsioni di tal fatta possono ben coesistere con altre, atte a incrementare i poteri del giudicante, tra i quali è possibile richiamare quello di disporre d'ufficio determinate attività istruttorie, di integrare il contraddittorio, nonché di decidere in favore della riunione di più procedimenti sino a quel momento separati.

La natura privata della controversia, allora, non giustifica per ciò soltanto un integrale affidamento della sua direzione alle parti. Una simile conclusione non sconfessa in alcun modo il fulcro del principio dispositivo dal quale esso è connotato; al contrario – come rilevato da autorevole dottrina italiana e straniera²⁵ - ne scopre con lucidità il volto, accostando alla definizione della lite altri interessi, di natura generale, idonei ad incidere sulla sua durata. In particolare, il principio dispositivo, quale

²⁵ M. DAMASKA, *I volti della giustizia e del potere. Analisi comparatistica del processo*, Bologna, 1991; M. CAPPELLETTI, *Iniziativa probatorie del giudice e basi pregiudiziali della struttura del processo*, in *op. cit.*, 143 ss.; ID., *Le grandi tendenze evolutive del processo civile nel diritto comparato*, in *op. cit.*, 169 ss.; M. TARUFFO, *Aspetti fondamentali del processo civile di Civil Law e Common Law*, in *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, 2001, v. 36, 27 ss.; ID., *Introduzione all'edizione italiana*, in *I volti della giustizia e del potere.*, *op. cit.*, 9 ss.; S. CHIARLONI, *Riflessioni microcomparative su ideologie processuali e accertamento della verità*, in *Quaderni Riv.Trim.Proc.Civ.* - vol. XII, 2009, 101; J. A. JOLOWICZ, *Adversarial and inquisitorial models of civil procedure*, 52 *Int'l&Comp.L.Q.* 281 ss. (April 2003); ID. *Civil litigation: What's it for?*, in 67(3) *Cambridge L.J.*, 508 ss. (November 2008); C.H. VAN RHEE, *The development of civil procedural law in twentieth century Europe: from party autonomy to judicial case management and efficiency*, in *Judicial Case Management and Efficiency in Civil Litigation*, C.H. van Rhee (a cura di), Antwerpen/Oxford, 2007, 11 ss.).

principio cardine del processo civile, conferisce alle parti l'esclusiva facoltà di decidere se iniziare il processo e di determinarne l'oggetto, senza però l'ulteriore obbligo di affidare alle parti medesime la gestione dei tempi processuali. La scansione temporale del procedimento, pertanto, è distribuita tra una pluralità di soggetti pubblici e privati (legislatore, giudice e parti stesse) con equilibri diversi e peculiari in base alle differenti normative nazionali. Un'autorevole e affatto isolata dottrina²⁶, ad ogni modo, ha evidenziato l'inesattezza della distinzione tra sistemi processuali *adversarial* e *inquisitorial* sulla base dell'affidamento della conduzione della lite alle parti nei primi, quale massima espressione del principio dispositivo, e al giudice nei secondi, ritenuti emblema di un processo autoritario. Entro gli ordinamenti contemporanei, infatti, coesistono forme processuali ibride, connotate da elementi che tendono sia a enfatizzare la libertà di scontro tra le parti quale strumento utile a una risoluzione imparziale del conflitto, sia al perseguimento di precisi obiettivi statali richiedenti talvolta un maggiore intervento del giudice. In ragione di ciò, il processo civile non può essere configurato soltanto come uno strumento piegato al perseguimento di interessi privati, posto che esso allo stesso tempo integra una funzione pubblica con il conseguente interesse dello Stato, dunque, "a realizzare e imporre il migliore possibile fra i modi di esplicare quella funzione"²⁷.

L'insieme di tali considerazioni, funzionali a una migliore comprensione dell'argomento in esame, comporta la possibilità di rilevare l'inadeguatezza della scelta di un parametro soggettivo, vale a dire di un punto di vista dipendente in modo esclusivo dalla singola visione di uno solo di coloro che animano la scena processuale - le parti e il giudice - per delimitare *ex ante* gli opportuni confini cronologici del processo civile²⁸. È dunque necessaria l'estensione del campo di indagine al di là di

²⁶ M. DAMASKA, *op.ult.cit.*

²⁷ M. CAPPELLETTI, *Le grandi tendenze evolutive del processo civile nel diritto comparato*, in *Processo e ideologie*, Bologna, 1969, 194. L'esistenza di una funzione sociale della giustizia civile è accolta non solo da quanti guardano con favore ad un aumento dei poteri del giudice, ma anche da coloro che ritengono che dotare il giudicante di ampia discrezionalità nella direzione formale e sostanziale della lite faccia assumere al processo uno stampo marcatamente autoritario (cd. neo-liberisti o vetero-liberisti o revisionisti, tra cui G. MONTELEONE, *Principi e ideologie del processo civile: impressioni di un revisionista*, in *Scritti sul processo civile* - vol. I, Roma, 2012, 247 ss.; ID., *L'attuale dibattito sugli "orientamenti pubblicistici" del processo civile*, *op. ult. cit.*, 293 ss.; G. VERDE, *Le ideologie del processo in un recente saggio*, in *Riv.dir.proc.*, 2000, p. 676 ss.; J. MONTERO AROCA, *Il processo civile «sociale» come strumento di giustizia autoritaria*, in *Riv. Dir.proc.civ.*, 2004, p. 553 ss.).

²⁸ C.H. VAN RHEE, *Introduction*, in *Within a Reasonable time: The history of due end undue delay*

quelle che si presentano come contingenze di natura personale o “ideologie”²⁹ sottese alle regole del contenzioso entro una certa realtà territoriale, in un dato momento storico, individuando un diverso criterio in base al quale incardinare la ricerca intrapresa, in adesione a una prospettiva esterna. Un criterio cioè che possa essere di ausilio costante per chi si appresti a osservare un tema incerto e dai contorni fluidi come la durata del processo, con sguardo attento anche all’analisi diacronica del fenomeno. Il carattere circolare della materia – la quale pare assumere un ruolo cruciale per valutare lo stato di salute o di crisi della giustizia civile di un dato ordinamento, attuale³⁰ o passato³¹ - suggerisce infatti al giurista la fertilità di un’indagine storico-comparatistica, quale prezioso strumento per studiare il processo e la sua dimensione cronologica nei sistemi giuridici³².

in civil litigation, C.H. van Rhee (a cura di), Berlino, 2010, 10.

²⁹ Il termine “ideologia” è qui usato nell’esatta accezione attribuitagli da M. Cappelletti e cioè, insieme delle “ragioni e condizionamenti sociali e culturali che in un determinato contesto storico stanno e operano nella norma e nell’istituto, nella legge e nell’ordinamento, come pure nell’interpretazione e in genere nell’attività dei giudici e dei giuristi” (M. CAPPELLETTI, *Processo e ideologie*, Bologna, 1969, IX).

³⁰ L’eccessiva durata dei processi si candida oggi ad essere causa principale della crisi della giustizia civile su scala globale. Numerosi sono gli studi comparatistici che hanno evidenziato il suddetto dato da un ventennio a questa parte tra cui A. A. S. ZUCKERMAN (a cura di), *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford, 1999; N. TROCKER, V. VARANO (a cura di), *The reforms of civil procedure in comparative perspective*, Torino, 2005; X.E. KRAMER, C.H. VAN RHEE (a cura di), *Civil Litigation in a Globalising World*, L’Aia, 2012; L. P. COMOGLIO, *Durata «ragionevole» e processo «giusto». Rilievi di diritto comparato*, in *Jus*, 2015, 3, 251 ss.; O. G. CHASE, H. HERSHKOFF (a cura di), *Civil litigation in comparative context, USA*, 2017.

³¹ Le fonti storiche, in uno ad alcune preziose testimonianze letterarie (si pensi, ad esempio, alla *lex Properandum* del *Codex giustiniano* C. 3.1.13 o al romanzo *Bleak House*, 1852-53, di C. Dickens) rivelano infatti la centralità del tema nelle epoche trascorse, tanto nel processo di *common law* e di *equity*, quanto in quello di derivazione romano-canonica. Per una breve ricognizione del tema v. C.H. VAN RHEE, ‘*The Law’s delay: An Introduction*’, in *The Law’s delay. Essays on Undue Delay in Civil Litigation*, C.H. van Rhee (a cura di), Antwerp/Oxford/New York, 2004, p. 1-21; ID., *op. ult. cit.*, 7 ss.; D. GROSSI, *op. cit.*, 273-280; E. DALMOTTO, *Diritto all’equa riparazione per l’eccessiva durata del processo*, in *Misure acceleratorie e riparatorie contro l’irragionevole durata dei processi*, S. Chiarloni (a cura di), Torino, 2002, 68 ss.; A. METRO, *Brevi note sulla “mors litis” per inattività*, in *Fundamina (Pretoria)* [online], 2014, vol.20, n.2, 638 ss.

³² Per una ricognizione dei fondamenti, dei caratteri e del ruolo dell’analisi storico-comparatistica nella moderna scienza giuridica cfr. M. GRAZIADEI, *Comparative Law, Legal History, and the Holistic Approach to Legal Cultures*, in *Zeitschrift f. Europaisches Privatrecht*, 1999, 530 ss. (italian translation: *Il diritto comparato, la storia del diritto e l’olismo nello studio delle culture giuridiche*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1999, 337 ss; ID., *The Functional Heritage*, in P. Legrand, R. Munday (eds.), *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, in Cambridge University Press, 2003, 100 ss.; A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO, *Comparazione giuridica e storia nello studio del diritto del tempo presente*, in *Scritti di comparazione e storia giuridica*, P. Cerami e M. Serio (a cura di), Torino, 2013, 44 ss.; M. SERIO, *L’apporto della comparazione nel rapporto tra scienza giuridica ed elaborazione giurisprudenziale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Napoli, 2011, 433 ss.; ID., *Osservazioni brevi su forme, mezzi e classificazioni della comparazione giuridica*, in *Scritti di comparazione e storia giuridica*, P. Cerami e M. Serio (a cura di), Torino, 2011, 12 ss.; ID, *Gli albori*

Proprio un tale angolo visuale, che amplia il campo di osservazione oltre i ristretti limiti territoriali e temporali del singolo ordinamento giuridico, lascia scorgere, in modo nitido, l'esistenza di un principio comune di matrice anglosassone³³ che contiene il germe del fondamentale ruolo attribuito oggi alla tempestività giudiziale nei paesi di *common law* e *civil law*³⁴. Il *due process of law*, infatti, indica un processo condotto in ossequio alle norme giuridiche che ne assicurano non solo la correttezza procedurale (*fairness*), ma anche l'aderenza a taluni principi di equità in grado di riflettersi sul contenuto del provvedimento assunto a conclusione dello stesso³⁵. Il principio in esame riconobbe all'individuo - seppur mediante un ordine invertito della naturale sequenza che caratterizza la correlazione tra diritti e doveri nell'età moderna³⁶ - una pretesa verso lo Stato, gravato da un vero e proprio obbligo di risultato nei confronti del primo: il dovere, cioè, di provvedere alla più attenta tutela degli interessi individuali mediante un processo giurisdizionale fondato su un nucleo di principi che,

della comparazione giuridica nella «Critica di una scienza delle legislazioni comparate» (1857) di Emerico Amari, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Napoli, 2012, 411 ss.

³³ L'origine del principio del *due process of law* affonda le sue radici storiche nella *Magna Carta*, considerata, nei secoli successivi, la base del costituzionalismo moderno e contemporaneo. Il mito formatosi intorno al celebre documento - "se proprio di «mito» si deve parlare" - "si forma non per caso, ma perché quel testo del 1215 rappresenta effettivamente nelle cose, sul piano oggettivo, l'avvio di un discorso sui diritti, e sulle loro garanzie, che già nelle sue origini, legate al mondo medievale dei privilegi, pretenderebbe di contenere in sé lo sviluppo successivo, l'affermazione del moderno diritto dell'individuo" (M. FIORAVANTI, *La Magna Carta nella storia del Costituzionalismo*, in *Quad. fiorentini*, 2016, 45, 67 ss.).

³⁴ C. H. VAN REE, *Introduction*, op. cit., 7 ss.; LORD DYSON, *Delay too often defeats justice (The law society*, 22 aprile 2015), consultabile al sito <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/04/law-society-magna-carta-lecture.pdf>

³⁵ M. SERIO, *Imparzialità del giudice e giusto processo*, op. cit., 999-1000: "Non ogni successione di atti processuali e non ogni atto conclusivo del procedimento giurisdizionale può automaticamente guadagnarsi la patente di *due process*". "Il termine "*due*" [...] ha origine e spirito doveristici, implicando che l'atto (o l'azione umana) cui esso sia opponibile risponda alle aspettative, tutelate dall'ordinamento, del suo destinatario, titolare di un diritto assoluto a che l'agente ponga in essere proprio quell'atto, e nessun altro, che la legge impone nella specidica circostanza [...] se la conformità dell'azione processuale alle regole astratte, che è dovere dello Stato garantire, è effettivamente raggiunta, allora, il *process of law* sarà esattamente «*due*», quello dovuto, e solo subordinatamente all'avveramento di tale condizione sarà anche *fair*, cioè giusto, perché rispondente alle previsioni legali".

³⁶ Il riferimento è a N. Bobbio e al titolo della sua opera *L'età dei diritti*, ove l'autore definisce "rivoluzione copernicana" la configurazione moderna dei diritti dell'individuo verso la collettività o il potere politico secondo cui questi furono concepiti come originari, non conseguenti più alla preesistenza di certi doveri, ma fondativi di questi ultimi. "Le concezioni giuridiche premoderne considerano in generale prevalente la dimensione imperativa della norma, e dunque assegnano priorità logica al dovere sul diritto; le concezioni moderne sono quelle che considerano prevalente la dimensione attributiva, e perciò assegnano priorità logica al diritto sul dovere, o meglio, a *certi* diritti su *certi* doveri" (M. BOVERO, *Diritti e democrazia costituzionale*, in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico* (L. Ferrajoli), E. Vitale (a cura di), Bari, 2008, 239).

variamente declinati nella loro dimensione operativa, si mantengono coesi nei loro aspetti essenziali quali l'imparzialità e l'indipendenza dell'organo giudicante, nonché la tempestività del suo provvedimento risolutivo. Lo spiccato carattere di doverosità posseduto dall'aggettivo “*due*” – “che generalmente viene dai traduttori italiani di fraseologia del *common law* ritenuto equivalente all'aggettivo *fair* ed identicamente volto in «giusto»”³⁷ - fa del processo il luogo ove hanno sede precise garanzie, al contempo formali e sostanziali, previste dalla legge nell'interesse tanto del singolo quanto della collettività. La risoluzione sollecita del contenzioso - quale interesse dell'individuo, a fronte di un corrispettivo dovere gravante su chi ha il compito di organizzare la giurisdizione - si inserisce proprio tra queste ultime, configurando un aspetto essenziale per fondare l'ordine sociale sui valori dello Stato di diritto, rinsaldando l'affidabilità e la credibilità della tutela giurisdizionale. L'equità del processo si concreta dunque, fin dalle sue origini storiche³⁸, in una norma sostanziale volta a introdurre un diritto soggettivo perfetto a una definizione della lite entro tempi opportuni, assistito da idonee garanzie nei confronti dei pubblici poteri³⁹ sui quali gravano obblighi giuridici diretti sia a dare attuazione alle aspettative di protezione invocate dai singoli (garanzie primarie), sia a sanzionare o a dichiarare la nullità degli atti posti in essere dai suoi organi o da terzi in violazione delle prime (garanzie secondarie)⁴⁰.

³⁷ M. SERIO, *Imparzialità del giudice e giusto processo*, op. cit., 999.

³⁸ LORD DYSON, cit. L'argomento è trattato più diffusamente nella sezione del presente lavoro dedicata all'ordinamento inglese (*infra* Cap. III, par. 1).

³⁹ Sul ruolo delle garanzie primarie e secondarie quali condizione per l'esistenza dei diritti soggettivi secondo l'approccio normativistico di Hans Kelsen e giusrealistico oppure –così nella visione di Ferrajoli - per la loro sola effettività si veda L. FERRAJOLI, op. cit., 26-33. La duplicità di tali garanzie primarie e secondarie si riflette, altresì, sulla polisemia del diritto in esame, la cui natura di diritto soggettivo assume, rispettivamente, la forma assoluta o relativa. La garanzia secondaria, infatti, “finisce per dare corpo ad un diritto di credito, avente per parte obbligata il trasgressore e per oggetto il pagamento dell'equa riparazione derivante dalla violazione del diritto primario alla ragionevole durata del processo” (A. GENOVESE, *Contributo allo studio del danno da irragionevole durata del processo*, Milano, 2012, 68).

⁴⁰ Sulla natura del diritto ad un equo processo e, in particolare, alla sua ragionevole durata, quale diritto soggettivo assistito sin dalle sue origini e, in particolare, nella esperienza giuridica inglese, da una tutela aquiliana (*tort*) nei confronti dello Stato si vedano gli studi di M. SERIO, *Brevi note sul due process*, op. cit., 211-214; ID., *Imparzialità del giudice e giusto processo*, op. cit., 997-1000. Per una riflessione del diritto in esame quale “diritto fondamentale” secondo la teoria formale elaborata da Ferrajoli cfr. A. PERRONE, *Art 6 della Cedu, diritti fondamentali e processo tributario: una riflessione teorica*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2013, 919 ss. L'A. ritiene che esso configuri un “diritto civile”, in quanto attribuito solo indirettamente a tutte le persone, e direttamente soltanto a quelle dotate di capacità d'agire (p. 954-955). Tuttavia, in considerazione dell'aspirazione della norma a proteggere tutti coloro che, in

La correlazione che unisce il *due process of law* alla pretesa di ottenere un giudizio equo entro dei tempi opportuni, nella sua duplice natura di diritto dell'individuo e interesse della collettività, lumeggia pertanto il sentiero da percorrere per portare a compimento la ricerca intrapresa. Proprio siffatto valore di equità, infatti, come si vedrà nelle pagine seguenti, costituisce anche oggi un riferimento costante – almeno all'interno dello spazio europeo - per stabilire l'opportuna durata dei processi nazionali⁴¹, facendo dello stesso la guida più sicura per procedere alla distinzione tra *due* e *undue delay*⁴².

2. L'art. 6(1) della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

L'ambizione a una sollecita tutela giurisdizionale, osservata nella sua duplice natura di diritto dell'individuo e interesse della collettività, compone - costituendone un aspetto essenziale - il più articolato obiettivo del *due process of law*. Un simile punto di vista appare votato a restituire un'immagine meno frammentaria della dimensione temporale che inerisce alla vicenda processuale, rispetto a quella offerta guardando a ognuno dei protagonisti coinvolti nella singola causa. L'adozione di un simile angolo visuale, tuttavia, non è comunque priva di ambiguità, dal momento che la stessa è legata, in modo inscindibile, alle regole⁴³ che definiscono e disciplinano in seno a ogni

qualità di attori o convenuti, nonché di imputati o vittime, sono a vario titolo coinvolti nel processo, appare più opportuno ascrivere un simile diritto alla categoria dei "diritti umani", in linea altresì col lessico normativo dei moderni testi costituzionali e con quella dottrina (italiana e straniera) che accoglie un'accezione sostanziale di quei diritti individuali storicamente riferibili alla tradizione liberal-democratica occidentale (Cfr. R. GUASTINI, *Tre problemi di definizione*, in *Diritti fondamentali*, op. cit., 43 ss; D. ZOLO, *Libertà, proprietà ed uguaglianza nella teoria dei 'diritti fondamentali'*, in *Diritti fondamentali*, op. cit., 49 ss.; M. BOVERO, op. cit., 235 ss.).

⁴¹ Tra coloro che hanno posto al centro dei loro studi sulla durata del processo il valore del «*due process*» si segnalano, per aver affrontato il tema con particolare cura, C. H. VAN REE, *Introduction*, op. cit., 7 ss; N. ANDREWS, *Fundamental principles of civil procedure: order out the chaos*, in *Civil litigation in a Globalising world*, op. cit., 19 ss.; M. SERIO, *Ragionevole durata del processo e tutela delle parti*, in *I diritti fondamentali in Europa. Atti del 15° Colloquio biennale (Taormina, 31 maggio-2 giugno 2001)*, Milano, 2002, 257 ss.; ID., *Il danno da irragionevole durata del processo. Raffronto tra esperienze nazionali*, Napoli, 2009; COMOGLIO, op. cit.

⁴² C. H. VAN REE, *Introduction*, op. cit., 7 ss.

⁴³ La strumentalità rispetto ad un valore o un obiettivo è certamente rilevante per definire talune norme giuridiche "regole" e non "principi". Sulla differenza tra principi e regole nell'attuale dibattito teorico-giuridico v. G. PINO, *I principi tra teoria della norma e teoria dell'argomentazione giuridica*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2011, 11, 75 ss. L'autore aderisce alla teoria cd. debole o quantitativa della distinzione tra principi e regole, rilevando la presenza di talune caratteristiche solitamente

Stato un processo amministrato da giudici indipendenti e imparziali, oltre che in condizioni di uguaglianza per coloro che ne sono parte. L'enucleazione di valori comuni alla maggior parte degli ordinamenti contemporanei non esclude che ogni sistema giuridico possa valutare in maniera diversa i suddetti requisiti di indipendenza, imparzialità e uguaglianza⁴⁴, nonché calibrare in modo differente la tempestività processuale insita in questi ultimi⁴⁵.

Una simile eventualità, per la verità affatto remota, trova forse un parziale temperamento nel carattere ultra-nazionale - emerso a partire dalla seconda metà del Novecento – riconosciuto dagli Stati a quel concetto composito che è l'equità processuale⁴⁶, con particolare riferimento alla alacrità. Il diritto di ogni uomo a un processo svolto “*within a reasonable time*”, infatti, è testualmente sancito all'art. 6(1) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo del 1950 (Cedu), quale aspetto connaturato alla realizzazione di un equo processo, civile e penale⁴⁷, nonché parte di quel patrimonio comune “di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto”⁴⁸ condiviso tra tutti i paesi del Consiglio d'Europa⁴⁹. In quest'ottica, dunque, si rintraccia nella Cedu la dichiarata intenzione di

ascrivibili ai principi – in particolare, quella “strutturale” dell'essere formulati in modo da proclamare un valore o un obiettivo mediante una fattispecie vaga ed indeterminata; quella “funzionale” dell'essere norme fondamentali di un dato ordinamento; e quella “operativa” della reciproca conflittualità e defettibilità ad esito di un bilanciamento – anche nelle regole, seppur in misura ridotta.

⁴⁴ G. VERDE, *Giustizia e garanzie nella giurisdizione civile*, in *Riv.Dir.Proc.*, 2000, 299 ss. (in particolare p. 307).

⁴⁵ In termini parzialmente diversi P. FERRUA (*La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, in *Questione Giustizia*, 2017, 1, 109 ss.) il quale non parla di immanenza, bensì di “sussidiarietà” del principio di tempestività processuale, rispetto agli altri valori che contribuiscono alla definizione di un processo equo: “Il termine sussidiario non va inteso in senso riduttivo, designa semplicemente un ordine logico, una cadenza nella definizione dei valori. [...] Sarebbe assurdo tentare di definire prima una nozione di ragionevole durata, a cui poi adattare le garanzie del “giusto” processo” (p. 113)

⁴⁶ *Supra* par. 2.

⁴⁷ Diritto ad un processo equo, Art 6(1) Cedu: “1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia”.

⁴⁸ Preambolo della Cedu.

⁴⁹ Ai paesi che nel 1949 sottoscrissero lo Statuto del Consiglio d'Europa (Belgio, Norvegia, Svezia, Regno Unito, Paesi Bassi, Italia, Francia, Danimarca, Irlanda, Lussemburgo) se ne aggiunsero altri, per un totale oggi di ben 47 Stati: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaigian, Belgio, Bosnia-

porre in essere una base comune intorno alla quale costruire una convergenza tra le singole esperienze nazionali, benché la stessa non risolve punto le difficoltà connesse alla sua attuazione⁵⁰.

La particolare attenzione rivolta “al carattere di equità che ogni processo deve esibire sotto l’aspettativa della sua ragionevole durata⁵¹” costituì una vera novità all’interno del panorama nazionale e internazionale coevo alla Convenzione, dal momento che né la maggior parte delle carte costituzionali degli Stati dell’Europa continentale⁵², né i trattati sottoscritti in seguito alle atrocità sperimentate nel corso delle vicende belliche mondiali⁵³ vi avevano fatto, prima di allora, esplicito riferimento. In seno ai documenti volti a consacrare in termini giuridici i più alti valori delle società democratiche, infatti, l’aspirazione a un processo sollecito e senza ritardi, ove non circoscritta alla sola materia penale⁵⁴, fu più spesso affidata al sottinteso e inglobata dal principio di uguaglianza tra le parti in giudizio⁵⁵. Il cambio di prospettiva

Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Repubblica di Moldova, Monaco, Montenegro, Paesi Bassi, Macedonia del Nord, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Russia, San Marino, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina e Regno Unito. La qualità di Stati Osservatori è stata riconosciuta, invece, al Giappone, Israele, Canada, Stati Uniti, Messico e alla Santa Sede.

⁵⁰ M. SERIO, *Ragionevole durata del processo e tutela delle parti*, op. cit., 258.

⁵¹ M. SERIO, op. ult. cit., 259.

⁵² Ad eccezione dell’Olanda, in cui il riferimento alla durata del processo è presente nel testo costituzionale sin dal 1815 (art. 15), gli altri Stati europei hanno incluso tale principio tra quelli ad un equo processo soltanto successivamente alla sottoscrizione della Cedu; così, dal 1976, il Portogallo (art. 32 Cost.), dal 1978, la Spagna (art. 24 Cost.), dal 1999, l’Italia (art. 111 Cost.) e dal 2002, la Slovenia (art. 127) cfr. L. P. COMOGLIO, op. cit., 260-263; C. SANNA, *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici italiani ed europei*, Milano, 2008, 80; Report della Commissione europea per l’efficienza della giustizia (CEPEJ), *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, Françoise Calvez, Nicolas Regis (a cura di), Strasburgo, 2018, 15.

⁵³ Così, ad esempio, la Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo del 1948 ove non vi è un riferimento espresso al diritto in esame.

⁵⁴ La garanzia del soggetto accusato di un reato di “*To be tried without undue delay*” è prevista dall’art. 14 par. 3, lett. c del Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966; dall’art. 21 dello Statuto del tribunale delle Nazioni Unite per i crimini commessi nella ex Jugoslavia del 1993; e dall’art. 67 lett. c. dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 1998.

⁵⁵ Così, con ambito di applicazione esteso anche al processo civile, l’art. 10 della Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo del 1948: “*Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him*”. La suddetta Dichiarazione delle Nazioni Unite, in uno ai lavori preparatori del Patto sui diritti civili e politici, hanno influenzato la formulazione dell’art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d’Europa, firmata a Roma il 4 novembre del 1950 (C. SANNA, op. cit., 78). Sull’effetto del ritardo processuale sull’uguaglianza delle parti, *supra*, par. 1.

inaugurato dalla Cedu fu dunque assai evidente e produsse effetti ben visibili non solo per quei Paesi firmatari che elevarono la ragionevole durata del processo a garanzia di rango costituzionale, ma anche per tutti quegli ordinamenti aderenti a organizzazioni sovranazionali con estensione territoriale e composizione analoghe a quella del Consiglio d'Europa, idonee a incidere in modo diretto sull'assetto delle fonti nazionali. Il diritto di ogni individuo a che la controversia in cui è coinvolto sia esaminata senza ritardo, infatti, è oggi parte delle fonti primarie dell'Unione Europea, le quali – sulla scia degli orientamenti giurisprudenziali⁵⁶ relativi all'art. 6(1) Cedu - menzionano la

⁵⁶ Il controllo sulla ragionevolezza della durata dei procedimenti comunitari è stato compiuto dalla Corte di Giustizia e dal Tribunale dell'Unione Europea applicando, per analogia, i medesimi criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte Edu per l'art 6(1) Cedu. Sul punto si vedano le sentenze *SCK e FNK c. Commissione*, cit., §57 e *Baustahlgewebe c Commissione*, cit., §29 (riferite, rispettivamente, alla durata ragionevole del procedimento amministrativo e giurisdizionale) le quali richiamano espressamente “per analogia” le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo *Erkner e Hofauer* del 23 aprile 1987, serie A, n. 119, paragrafo 66; *Milasi* del 25 giugno 1987, serie A, n. 119, paragrafo 15; *Kemmache* del 27 novembre 1991, serie A n. 218, paragrafo 60; *Schouten e Meldrum/Paesi Bassi* del 9 dicembre 1994, serie A, n. 304, pag. 25, paragrafo 63; *Phocas/Francia* del 23 aprile 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-11, paragrafo 71; e *Garyfallou AEBE/Grecia* del 27 settembre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-V, paragrafo 39. Più di recente, *Sumitomo Metal Industries Ltd e Nippon Steel Corp v. Commissione*, C-403/04 P e C-405/04 P, 25 gennaio 2007, nella quale la Corte precisa che il principio comunitario in forza del quale ogni persona ha diritto a un processo equo è ispirato all'art. 6, n. 1, della CEDU e che “Il carattere ragionevole del termine è valutato alla luce delle circostanze proprie di ciascun caso di specie e, in particolare, alla luce della posta in gioco nella controversia per l'interessato, della complessità del caso in esame, nonché del comportamento del ricorrente e di quello delle autorità competenti”(§115). Il riferimento della giurisprudenza comunitaria alla Cedu si è esteso anche all'art. 41, in tema di riparazione del danno conseguente ad una durata irragionevole del procedimento innanzi alla giurisdizione europea di Lussemburgo, riconoscendo un rimedio compensativo a titolo di “equo indennizzo” alla vittima del ritardo. Tuttavia, siffatta soluzione inaugurata con la sentenza *Baustahlgewebe* è stata sostituita da una più recente giurisprudenza chiamata, tra il 2013 e il 2017, a pronunciarsi sulla durata del processo relativo all'impugnazione di una decisione con cui la Commissione aveva sanzionato un cartello anticoncorrenziale di imprese operanti nel settore dei sacchi industriali. La Corte di Giustizia con sentenza del 26 novembre 2013, cause *C-40/12 P (Gascogne SackDeutschland c. Commissione)*, *C-50/12 P (Kendrion c. Commissione)* e *C-58/12 (Groupe Gascogne SA c. Commissione)*, ha stabilito la natura risarcitoria del rimedio conseguente ad una violazione dell'art. 47(2) della Carta di Nizza la quale, dunque, determina il sorgere di una responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea, ex artt. 268 e 340 TFEU, in modo del tutto autonomo dall'eventuale annullamento della sentenza impugnata. Nell'ambito di una separata azione risarcitoria, dunque, il Tribunale Ue - pur attenendosi alla giurisprudenza *Baustahlgewebe* in tema di valutazione della durata ragionevole - ha applicato le indicazioni della Corte di Giustizie in ordine alla riparazione del danno nella sentenza 10 gennaio 2017, causa T-577/14, *Gascogne Sack Deutschland GmbH e Gascogne c. Unione europea* (rappresentata dalla Corte di Giustizia), alla quale sono seguite le sentenze del 1° febbraio 2017, causa T-479/14, *Kendrion c. Unione europea* e del 17 febbraio 2017, T-40/2015, *Plásticos Españoles, SA (ASPLA) e Armando Álvarez, SA c. Unione europea*. Per un commento a tali ultime pronunce cfr. F. DE SANTIS DI NICOLA, *Délai raisonnable del processo innanzi alle Corti di Lussemburgo e Strasburgo: tutela rimediaria, efficienza e qualità della giustizia*, in *Questione Giustizia*, 2017, 1, 93 ss.; V. CAPUANO, *Responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea per eccessivo ritardo di una sentenza del Tribunale: la sentenza Gascogne*, in *Il Dir. dell'Unione Europea*, 2017, II, 367 ss.

ragionevolezza dei tempi processuali tra gli obiettivi cui deve tendere ogni Stato Membro. Dapprima in qualità di principio generale, il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo entro un “termine ragionevole” è oggi sancito dall’art. 47 (2) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea del 2000 (cd. Carta di Nizza)⁵⁷. Il chiaro legame che unisce tale previsione alla Cedu è evidenziato dall’art. 52(3) del testo normativo comunitario, ove si precisa che “laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione”⁵⁸.

Il diritto a una ragionevole durata del processo è stato così dotato di una solida copertura internazionale ed è oggi inserito in modo esplicito tra i “limiti esterni e non più soltanto interni ai pubblici poteri”⁵⁹. Un simile impegno non fu affatto sottovalutato dagli Stati del Consiglio d’Europa i quali, come rilevato, riposero grandi aspettative nella Convenzione e circondarono la stessa di una pluralità di strumenti posti a salvaguardia della sua attuazione, nel caso in cui quest’ultima non fosse spontanea. L’elevata giustiziabilità dei diritti in essa sanciti ha inoltre contribuito a far

⁵⁷Art 47(2) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, firmata a Nizza il 7 dicembre del 2000 e divenuta parte del diritto primario dell’Unione Europea soltanto dal 1° dicembre 2009, in seguito all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il mancato riferimento all’espressione “durata ragionevole” nella traduzione italiana dell’art 47(2) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea appare casuale, dal momento che nella sua versione inglese e francese si utilizza il medesimo lessico adottato dall’art. 6(1) Cedu, tutelando cioè il diritto ad un equo processo svolto “*within a reasonable time*” e “*dans un délai raisonnable*”. La garanzia ad un processo equo in tempi ragionevoli, ad ogni modo, era già stata riconosciuta dalla giurisprudenza europea di Lussemburgo prima dell’introduzione della suddetta Carta. La Corte di Giustizia, infatti, aveva ricondotto l’aspettativa ad una durata ragionevole dei procedimenti comunitari - sia amministrativi (oggi previsto all’art 41, Carta di Nizza) sia giurisdizionali - ai principi generali del diritto dell’Unione Europea. Si vedano, in materia di illecito anticoncorrenziale, le sentenze della Corte di Giustizia, *SCK e FNK c. Commissione*, 22 ottobre 1997, T-213/95 e T18/96, §56 ove si chiarisce che “il rispetto da parte della Commissione di un termine ragionevole nell’adozione di decisioni a conclusione di procedimenti amministrativi in materia di politica della concorrenza rappresenta infatti un principio generale del diritto comunitario”; e *Bausthaulgewebe c Commissione*, 17 dicembre 1998, §22 in cui tale principio fu esteso al procedimento giurisdizionale avanti il Tribunale dell’UE: “Il principio generale di diritto comunitario in forza del quale ogni persona ha diritto a un processo equo, che si ispira a tali diritti fondamentali (v., in particolare, parere 2/94 del 28 marzo 1996, Racc. pag. I-1759, punto 33, nonché sentenza 29 maggio 1997, causa C-299/95, Kremzow, Racc. pag. I-2629, punto 14), e in particolare il diritto a un processo entro un termine ragionevole, si applica nell’ambito di un ricorso giurisdizionale avverso una decisione della Commissione che infligge ammende a un’impresa per violazione del diritto della concorrenza”.

⁵⁸ La previsione richiamata, tuttavia, non esclude che l’Unione Europea riconosca una tutela più estesa a tali diritti; circostanza, quest’ultima, che sembra riferibile allo stesso art. 47(2) il quale non contiene una espressa limitazione del suo ambito di applicazione alle controversie su diritti ed obblighi di carattere civile o su accuse in materia penale (C. SANNA, *op. cit.*, 101).

⁵⁹ Cit. L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico.*, *op. cit.*, 10.

acquisire alla ragionevole durata del processo equo un significato meno sfumato, accolto entro uno spazio territoriale esteso oggi almeno a quarantasette Stati sul territorio europeo, nonché, come osservato, alla stessa Unione Europea.

Sulla ricerca di una tale definizione di ragionevolezza si concentreranno, dunque, le pagine seguenti, al fine di verificare se l'adozione di medesime coordinate di senso e la condivisione dei relativi linguaggi in riferimento ai tempi processuali siano funzionali, se non a realizzare un inveroamento del diritto in oggetto entro le singole realtà nazionali, quantomeno a elaborare un valido criterio, comune agli ordinamenti europei, per valutare la durata del processo e tracciare, dunque, la differenza tra *due* e *undue delay*.

3. La tutela effettiva e sussidiaria del diritto a una ragionevole durata del processo: Un dialogo tra più istituzioni.

La Convenzione ha mostrato, sin dal suo concepimento, di sottendere una intenzione delle Alte Parti Contraenti ben più concreta rispetto a quella soltanto programmatica riservata ad altri documenti di omologa natura. La previsione di solide garanzie primarie e secondarie operanti su una pluralità di livelli - nazionale e internazionale - ha infatti contribuito a fare dell'art. 6(1) Cedu un formidabile veicolo di propagazione di una nuova e rinnovata sensibilità giuridica dei legislatori statali in ordine all'aspettativa di una sollecita tutela giurisdizionale per chiunque prenda parte al giudizio. La peculiarità delle garanzie suddette si coglie guardando oltre l'orizzonte testuale dell'articolo in esame - il quale riconosce in modo espresso il diritto di ogni uomo a che la sua causa sia esaminata equamente entro un termine ragionevole - affrontando in modo sistematico l'analisi delle tutele predisposte in generale dalla Convenzione; accorgimento, quest'ultimo, necessario per una più completa visione delle potenzialità offerte da un simile strumento normativo, il quale ha inciso sul rapporto Stato-individuo in ognuno dei Paesi aderenti.

Il diritto a una durata ragionevole del processo, così come previsto dalla Cedu, consente a ogni uomo di pretendere non solo che le autorità statali siano in grado di assicurare una tutela giurisdizionale senza ritardi - qualunque sia l'oggetto della

controversia e, dunque, anche ove essa riguardi la materia civile⁶⁰ - ma anche esigere, ai sensi dell'art. 13 Cedu⁶¹, che le stesse siano obbligate a rimediare al danno eventualmente arrecatogli in ragione dell'intollerabile protrazione dei tempi processuali. L'obbligo di risultato gravante sullo Stato assume, dunque, nel disegno normativo della Convenzione dei contenuti ben precisi, richiedendo a ogni autorità nazionale di predisporre adeguati strumenti affinché nessuno subisca una lesione dei propri diritti in sede giurisdizionale e, in caso contrario, possa ottenere un accertamento della violazione ricevuta nei confronti dello Stato medesimo, insieme a un rimedio in grado di eliminare i pregiudizi sofferti⁶².

L'effettività invocata dall'art. 13 Cedu non costituisce, tuttavia, un diritto soggettivo *ex se*, ma connota i diritti e le libertà previsti dalla Convenzione completandone l'intensità delle tutele e assumendo, altresì, dei caratteri diversi a seconda del diritto violato⁶³. L'incapacità di conformarsi all'art. 6(1) Cedu e, dunque,

⁶⁰ Il concetto di "diritti e obblighi di carattere civile" non può essere interpretato avendo riferimento al diritto domestico di ogni Stato aderente alla Convenzione, ma costituisce una nozione autonoma (*Ringeisen v. Austria*, 16 luglio 1971, §94). L'ambito di applicazione della norma in esame, pertanto, opera in modo del tutto indipendente rispetto alla natura pubblica o privata delle parti di un processo del quale si lamenta la durata irragionevole, così come alla disciplina giuridica che regola la materia ovvero all'autorità preposta a decidere la controversia entro un dato ordinamento (cfr. *Georgiadis v. Greece*, § 34; *Bochan v. Ukraine* (no. 2) [GC], § 43; *Nait-Liman v. Switzerland* [GC], § 106). In linea con indicazioni della giurisprudenza della Corte Edu, l'art. 6(1) Cedu si estende così anche a quelle materie devolute nel nostro ordinamento a dei giudici speciali - quali, ad esempio, i giudici amministrativi, i giudici militari, la Corte dei Conti - nonché a controversie inerenti alla tutela di interessi legittimi o ad altra area del contenzioso amministrativo, commerciale, del pubblico impiego, contabile e pensionistico. Tra le cause che esulano dall'ambito applicativo della norma, invece, si inseriscono quelle in tema di immigrazione, diritto d'asilo, diritti politici, nonché la materia fiscale la quale è considerata "*part of the hard core of public-authority prerogatives, with the public nature of the relationship between the taxpayer and the community remaining predominant*" (*Ferrazzini v. Italy* [GC], §29) Cfr. Council of Europe/European Court of Human Rights, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (civil limb)*, Strasburgo, 2019, 6-20; E. DALMOTTO, *op. cit.*, 100-116; F. DE SANTIS DI NICOLA, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, *op. cit.*, 16-17; A. PERRONE, *op. cit.*, 920 ss.

⁶¹ Diritto ad un ricorso effettivo, Art 13 Cedu: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".

⁶² L'articolo 13 Cedu è stato inserito nella Convenzione su proposta del Regno Unito, al fine di temperare la possibilità - da siffatto Stato malvista - di intervento della giurisdizione internazionale su ricorso dei singoli individui, soprattutto nel caso in cui questi ultimi avessero goduto di "*an effective remedy*" a livello interno. Sulla rilevanza dell'articolo nel disegno delle tutele giurisdizionali apprestate dalla Convenzione e sul percorso giurisprudenziale che ha contribuito a esaltarne tale centralità si veda N. TROCKER, *Dal giusto processo all'effettività dei rimedi: l'"azione" nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo - Parte seconda*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2007, p. 451 ss.

⁶³ Sull'applicabilità dell'art. 13 Cedu anche nell'ipotesi in cui non sia stata ancora accertata una violazione ("*actual breach*") della Convenzione ai danni del ricorrente cfr. *Klass and Others v.*

di condurre con alacrità il processo nel rispetto delle garanzie previste perché il processo medesimo possa dirsi equo - così come confermato dalla Corte Edu nel caso *Kudla*⁶⁴ - non esime lo Stato dall'introdurre delle garanzie secondarie, volte a proteggere in modo completo la posizione dell'individuo che desidera far accertare l'irragionevolezza della durata del giudizio in cui è parte. Il carattere di effettività di cui all'art. 13 Cedu, in buona sostanza, si traduce nell'adozione di misure idonee (se non a prevenire, almeno) a metter fine all'eccessiva dilazione del giudizio o a compensare la vittima per il danno subito⁶⁵. L'effettività medesima, pertanto, non si concreta né nella natura giurisdizionale dell'organo preposto alla protezione del ricorrente vittima di un processo dalla durata irragionevole, né nell'unicità dello strumento a tal fine prescelto dallo Stato⁶⁶ implicando, piuttosto, che la vittima della

Germany, 6 settembre 1978, §64.

⁶⁴ Con la sentenza *Kudla v. Poland*, del 26 ottobre 2000, la Corte ha mutato il proprio precedente orientamento in forza del quale la stessa considerava assorbito l'art. 13 Cedu all'interno dell'art. 6(1) Cedu, ove avesse già accertato la violazione di quest'ultimo. L'art. 6(1) Cedu, infatti, avrebbe operato alla stregua di una *lex specialis* in ragione del suo carattere più rigoroso rispetto a quello richiesto per definire effettivo un ricorso ai sensi dell'art. 13 Cedu, il quale - a differenza del primo - non garantisce per l'individuo il diritto ad una tutela giurisdizionale nel rispetto delle garanzie procedurali previste per un equo processo (*Pizzetti v. Italy*, 26 febbraio 1993; *Brualla Gómez de la Torre v. Spain*, 19 dicembre 1997; *Kadubec v. Slovakia*, 2 settembre 1998; *Bouilly v. France*, 7 dicembre 1999; *Giuseppe Tripodi v. Italy*, 25 gennaio 2000). L'incremento dei ricorsi volti a rilevare, tra le violazioni riferibili a un equo processo, soltanto quella inerente alla sua durata irragionevole favorì, tuttavia, un radicale cambio di prospettiva sul punto, evidenziando l'incapacità degli Stati di perseguire la tempestività della loro risposta giurisdizionale anche una volta accertata la violazione dell'art. 6(1): "*the right of an individual to trial within a reasonable time will be less effective if there exists no opportunity to submit the Convention claim first to a national authority; and the requirements of Article 13 are to be seen as reinforcing those of Article 6 § 1, rather than being absorbed by the general obligation imposed by that Article not to subject individuals to inordinate delays in legal proceedings [...]* If Article 13 is, as the Government argued, to be interpreted as having no application to the right to a hearing within a reasonable time as safeguarded by Article 6 § 1, individuals will systematically be forced to refer to the Court in Strasbourg complaints that would otherwise, and in the Court's opinion more appropriately, have to be addressed in the first place within the national legal system. In the long term the effective functioning, on both the national and international level, of the scheme of human rights protection set up by the Convention is liable to be weakened" (§152, 155). La sentenza *Kudla* registrò l'opinione in parte dissenziente del giudice Casadevall, il quale rilevò la possibilità che il suddetto mutamento giurisprudenziale (spingendo verso l'introduzione di nuovi procedimenti interni per rimediare alle lungaggini processuali) avrebbe soltanto aggravato - e non risolto - la situazione dei singoli ordinamenti, già compromessa dall'ingente arretrato giudiziale e da plurime inefficienze strutturali (§5 - 6).

⁶⁵ La Corte Edu, in particolare, ha ribadito che le vie di ricorso interno previste dallo Stato in caso di doglianza riferita all'irragionevole durata del processo devono possedere i caratteri del rimedio effettivo, vale a dire essere accessibili, permettere in teoria e in pratica di porre fine alla violazione ed eliminarne gli effetti (anche solo in via compensativa) e offrire delle solide prospettive di successo al singolo ricorrente (*Scoppola v. Italy No.2*, 17 settembre 2009, §71; *Sejdovic v. Italy*, 1° marzo 2006, § 46; *Akdivar and Others v. Turkey*, 16 settembre 1996, § 68).

⁶⁶ Un simile risultato, infatti, potrebbe scaturire dalla combinazione di più misure, anche di carattere amministrativo, predisposte dal singolo ordinamento (cfr. *Silver and Others v. the United Kingdom*, 25

violazione dell'art. 6(1) Cedu abbia accesso a una tutela che sia contemplata, in modo chiaro, dalle fonti del diritto del proprio Paese, secondo regole e tempi certi, più brevi di quelli previsti per i procedimenti presupposti⁶⁷.

Tra le due norme sopra richiamate (art. 6(1) e art. 13 Cedu) si realizza così una perfetta integrazione, la quale riflette l'esigenza che siano innanzitutto i sistemi nazionali a dare prova ai cittadini sia della convinta adesione agli intenti manifestati, sia agli sforzi profusi nel riconoscimento e nella protezione dei loro diritti. Una tutela che possa definirsi effettiva deve, dunque, rivelarsi sufficiente almeno a compensare il danno patrimoniale e non patrimoniale causato dal ritardo giurisdizionale, secondo un *quantum* non inferiore a quello liquidato in seno allo stesso ordinamento nell'ambito di controversie ritenute simili⁶⁸. Il rimedio previsto - sia esso accessibile per il tramite di una procedura *ad hoc*, ovvero di altra generale già presente nel sistema - può cioè assumere una pluralità di forme, le quali sono in linea di principio del tutto equivalenti, purché funzionali al raggiungimento dello scopo⁶⁹. Il singolo

Marzo 1983, § 113; *Chahal v. the United Kingdom*, 15 November 1996, § 145; *Kudla v. Poland*, 26 ottobre 2000, §157)

⁶⁷ La discrezionalità di ogni Stato nella scelta del rimedio effettivo più consono per provvedere alla violazione del diritto ad una ragionevole durata del processo ha spesso determinato, a sua volta, delle ulteriori violazioni dell'art. 6(1) Cedu e, dunque, nuovi ricorsi avanti la Corte Edu per irragionevole durata della stessa procedura rimediabile. In tale circostanza, così come nel caso in cui il procedimento miri ad un rimedio compensativo ma senza garantire un importo almeno pari a quello attribuito dalla Corte Edu o, quantomeno, a quello previsto dal diritto nazionale in cause simile, l'individuo non perderà il suo *status* di vittima e potrà, dunque, rivolgersi al giudice della Convenzione senza dover esaurire le vie del ricorso interno rivelatosi non effettivo (*Scordino v Italy (No. 1)*, 26 marzo 2006; *Rutkowski and Others v. Poland*, 7 luglio 2015; *Gouveia da Siva Torrado v Portugal*, 22 maggio 2003). Sul punto, Report della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), *op.cit.*, 63 – 66; Report della Commissione di Venezia (European Commission for Democracy through Law), *Can excessive length of proceedings be remedied?* (Venezia, 15-16 dicembre 2006), Strasburgo, 2007, §161-163.

⁶⁸ Nel caso in cui lo Stato abbia adottato una pluralità di rimedi, sia acceleratori sia compensativi, per far fronte alle disfunzioni inerenti all'eccessiva durata dei processi, la Corte Edu ha ritenuto che non fosse necessario garantire alla vittima della violazione dell'art. 6(1) Cedu un ristoro avente un importo pari a quello riconosciuto nell'ambito dei procedimenti incardinati avanti il giudice europeo. In tale occasioni, infatti, il margine di apprezzamento dello Stato sarà più ampio: “*the Court must leave a wider margin of appreciation to the State to allow it to organise the remedy in a manner consistent with its own legal system and traditions and consonant with the standard of living in the country concerned. It will, in particular, be easier for the domestic courts to refer to the amounts awarded at domestic level for other types of damage – personal injury, damage relating to a relative's death or damage in defamation cases, for example – and rely on their innermost conviction, even if that results in awards of amounts that are lower than those fixed by the Court in similar cases*” (*Scordino v. Italy*, §189).

⁶⁹ La Corte Edu ha più volte ribadito tale principio, al fine di non limitare la discrezionalità di ogni singolo Stato membro del Consiglio d'Europa nell'adempimento dell'obbligo di risultato previsto dagli articoli 6(1) e 13 Cedu. Ad ogni modo, la stessa non ha in alcun modo celato di nutrire una chiara preferenza verso i rimedi acceleratori, i quali costituiscono “*the most effective solution*” (*Scordino v. Italy (No. 1)*, 29 marzo 2006, §183: “*The best solution in absolute terms is indisputably, as in many*

ordinamento, ad esempio, potrebbe preferire un rimedio acceleratorio, volto ad evitare *ex ante* un'ulteriore protrazione indebita del processo (si pensi a un'istanza con cui la vittima del ritardo chieda a un organo giurisdizionale o amministrativo, diverso da quello avanti cui pende la controversia, di fissare un termine perentorio per la conclusione del giudizio⁷⁰) o uno compensativo, limitato a un intervento *ex post*. Un rimedio del primo tipo, tuttavia, sarà esperibile solo ove il giudizio sia ancora in corso, a differenza del secondo il quale è atto a ristorare il ricorrente anche al termine del processo, tanto attraverso la corresponsione di una somma di denaro, quanto con altre modalità - quali, ad esempio, la riduzione delle spese processuali per la vittima del ritardo⁷¹ - ma è inidoneo a prevenire il verificarsi di successive violazioni dello stesso tenore nel corso del medesimo processo. Entrambe le soluzioni sopra descritte, tuttavia, possono coesistere in un rimedio cd. misto, in grado cioè di contribuire al rafforzamento delle tutele del singolo, non solo eliminando il pregiudizio da questo subito a causa del ritardo, ma altresì evitando che simili circostanze si ripetano in futuro nel caso in cui il processo sia ancora pendente⁷².

Il livello di tutela congegnato dalla Convenzione per assicurare - all'interno della singola realtà nazionale - una protezione effettiva del diritto dell'individuo a un processo equo entro tempi ragionevoli, a ogni modo, ove si arresti ai soli accorgimenti

spheres, prevention. [...] Such a remedy offers an undeniable advantage over a remedy affording only compensation since it also prevents a finding of successive violations in respect of the same set of proceedings and does not merely repair the breach a posteriori, as does a compensatory remedy of the type provided for under Italian law for example”).

⁷⁰ La Corte Edu ha sottolineato che l'effettività di un simile rimedio acceleratorio è subordinata alla concreta possibilità che l'istanza, ove accolta, permetta di fissare un termine perentorio in grado di incidere sull'andamento del processo, senza rimettere alla discrezionalità della corte avanti cui pende la causa la scelta di rispettarlo (*Olivieri and Others v. Italy*, 25 febbraio 2016; *Barta and Drajkó v. Hungary*, 17 dicembre 2013).

⁷¹ Le forme compensative non pecuniarie possono concretizzarsi nell'adozione di una decisione favorevole alla vittima ovvero nell'irrogazione di una sanzione disciplinare nei confronti della corte responsabile del ritardo. Nel primo caso, tuttavia, la Corte Edu ha ritenuto che siffatti rimedi potranno dirsi effettivi soltanto ove accertino l'avvenuta violazione dell'art. 6(1) Cedu almeno quale presupposto implicito del provvedimento adottato (*Eckle v. Germany*, 15 luglio 1982, §94; *Beck v. Norway*, 26 settembre 2001, §27; *Riccardi Pizzati v. Italy*, 29 marzo 2006, § 70 ove si legge che “*a decision or measure favourable to the applicant is not in principle sufficient to deprive him of his status as a “victim” unless the national authorities have acknowledged, either expressly or in substance, and them afforded redress for, the breach of the Convention*”).

⁷² Alcuni stati hanno deciso di introdurre non solo un rimedio acceleratorio, ma anche uno compensativo per tutelare la posizione di chi è stato vittima di un processo dai tempi irragionevoli. Per un'analisi dettagliata delle soluzioni prescelte da ogni ordinamento si rinvia al Report della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) (pp. 68-73) e a quello della Commissione di Venezia (§ 88-130) sopra menzionati.

sopra descritti, non dissipa del tutto il timore che, in assenza di adesione spontanea da parte di ogni Stato, i suddetti obblighi primari e secondari proclamati su scala internazionale costituiscano per il singolo dei meri “diritti di carta”⁷³. Al fine di scongiurare una simile eventualità i Paesi firmatari ritennero opportuno rendere ancora più solida la giustiziabilità dei diritti sanciti nella Convenzione, offrendo a chiunque ne lamenti la violazione di sottoporre la sua causa a un giudice permanente, esterno e comune a tutti i Paesi aderenti. Ai sensi dell’art. 34 Cedu⁷⁴, ogni individuo può adire la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo per ottenere l’accertamento della violazione subita e la riparazione del danno che a essa consegue, nel caso in cui il diritto nazionale non consenta una *restitutio in integrum*⁷⁵. In linea con la priorità attribuita al rimedio domestico – del quale, come osservato, si impone l’effettività - l’intervento della Corte Edu è subordinato al previo esaurimento di tutti i ricorsi interni⁷⁶. Nel caso in cui il processo sia ancora pendente presso una corte nazionale e vi siano dei rimedi predisposti dall’ordinamento a garanzia della sua durata, tuttavia, un’eccessiva protrazione di quest’ultima consentirà alla vittima di adire i giudici europei senza aver prima esperito tutti i gradi di giudizio del diritto statale purché, in concreto, vi sia una prova della loro ineffettività⁷⁷. L’ipotesi di una violazione della Convenzione riferita

⁷³ L’espressione è di R. GUASTINI, *Diritti*, in *Analisi e diritto 1994. Ricerche di giurisprudenza analitica*, P. Comanducci, R. Guastini (a cura di), Torino, 1994, 168, 173.

⁷⁴ Ricorsi Individuali, Art 34 Cedu: “La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un’organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d’essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l’esercizio effettivo di tale diritto”. L’adozione del Protocollo n. 11, entrato in vigore il 1° novembre del 1998, ha trasferito alla Corte Edu le funzioni di filtro prima svolte dalla Commissione composta da esperti indipendenti, estendendo così alla prima l’esame sulla ricevibilità dei ricorsi individuali e ha determinato, altresì, l’obbligatorietà della giurisdizione della Corte per tutti gli Stati aderenti.

⁷⁵ Equa soddisfazione, Art 41 Cedu: “Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell’Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un’equa soddisfazione alla parte lesa” Così, *Brumarescu v. Romania*, 23 gennaio 2001, §20; *Scordino v. Italia* (No. 1), 29 marzo 2006, §247.

⁷⁶ Art 35(1) Cedu: “1. La Corte non può essere adita se non dopo l’esaurimento delle vie di ricorso interne, come inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva”.

⁷⁷ La Corte Edu, infatti, ha ritenuto che l’effettività del rimedio di cui l’art. 35 della Cedu ordina il previo esaurimento riguarda quei soli rimedi la cui esistenza sia sufficientemente certa “*not only in theory but also in practice, failing which they will lack the requisite accessibility and effectiveness*” (*Scordino v. Italy*, 29 marzo 2006, §142; *Vernillo v. France*, 20 febbraio 1991, § 27, Series A no. 198; *Dalia v. France*, 19 febbraio 1998, § 38, Reports 1998-I). Ciò significa che l’applicazione della suddetta regola debba dimostrare una certa flessibilità, tenendo in considerazione le specifiche circostanze concrete e il contesto giuridico e politico in cui simili rimedi sono stati introdotti. Pertanto, nel caso in

nello specifico all'equità processuale sotto il profilo della durata amplia così, di fatto, la ricevibilità del ricorso avente a oggetto la violazione dell'art. 6(1) Cedu, consentendo al singolo un accesso più agevole alla giurisdizione internazionale⁷⁸.

L'ausilio offerto dalla Corte Edu a ogni individuo, tuttavia, non sconfessa in alcun modo l'ordine tracciato dalla Convenzione la quale, senza imporre delle regole di dettaglio ovunque uniformi, lascia a ogni ordinamento la facoltà di perseguire in modo armonico il medesimo obiettivo di tutela. La giurisdizione europea, in altri termini, mira a far sì che i diritti convenzionali si affermino secondo basi più salde proprio all'interno delle realtà di ogni Stato, anche ove quest'ultimo abbia già dato prova di aver contravvenuto ai suoi obblighi internazionali. Salva la necessità di versare agli interessati le somme previste a titolo di equa soddisfazione, infatti, il Paese responsabile di aver violato la Convenzione continua a poter scegliere da sé le misure più opportune per adeguarsi alla sentenza emessa dalla Corte Edu. Come precisato da

cui, ad esempio, siano disponibili ulteriori gradi di giudizio per la vittima che lamenti una violazione del diritto ad una ragionevole durata del processo, ma la giurisprudenza nazionale non mostri di darvi seguito secondo le indicazioni della Corte Edu oppure tali procedure implicino a loro volta dei tempi eccessivi, non è escluso che la Corte Edu ritenga ammissibili i ricorsi individuali alla stessa sottoposti (*Vaney v. France*, 30 novembre 2004, p. 9-10). Ad ogni modo, l'esperimento del rimedio previsto dal diritto interno non preclude la possibilità di rivolgersi alla Corte Edu, potendo anzi aggravare - ove sia giudicato carente dei requisiti di effettività e, dunque, inidoneo a fare perdere all'individuo il suo "status di vittima" - la posizione dello Stato nella valutazione della violazione dell'art. 6(1) (*Scordino v. Italy No. 1*, 29 marzo 2006, §225).

⁷⁸ Oltre all'esaurimento dei ricorsi interni (art. 35(1) Cedu), la Convenzione prevede che la ricevibilità del ricorso individuale sia subordinato alla presenza di altre condizioni del pari elencate dall'articolo rubricato "Condizioni di ricevibilità". In particolare, si richiede che esso non sia anonimo, che il suo contenuto presenti un certo carattere di novità (art. 35(2) Cedu) e di non manifesta infondatezza o abusività (art. 35(3)(a) Cedu), nonché evidenzi la sussistenza di un pregiudizio importante per il ricorrente (art. 35(3)(b) Cedu). La presenza di un "*significant disadvantage*" è condizione generale per la ricevibilità del ricorso individuale avanti la Corte Edu della Convenzione, così come modificata dal Protocollo n. XIV in vigore dal 1° giugno 2010. Il solo fatto che la durata irragionevole del processo non abbia cagionato alcun danno per la vittima né impedito l'accoglimento nel merito della sua domanda, tuttavia, non impedisce la ricevibilità del ricorso né ostacola l'accertamento della responsabilità dello Stato per violazione dell'art. 6(1) Cedu. La Corte, infatti, ha evidenziato la necessità di interpretare in modo assai restrittivo la suddetta condizione di ammissibilità, circoscrivendola alle sole ipotesi in cui il valore della causa sia davvero modico o irrisorio, valutata anche l'incidenza della violazione sulla situazione personale della vittima (*Giusti v. Italy*, 18 ottobre 2011, §34). L'eventuale assenza di un danno materiale di particolare entità per il ricorrente potrà determinare il mancato riconoscimento di un ristoro pecuniario, ove si ritenga che l'accoglimento del ricorso da parte della Corte Edu sia in sé una "*adequate just satisfaction for the purposes of the Convention*" (*Piper v. UK*, 21 aprile 2015, §74). Infine, anche ove la Corte dovesse concludere per l'assenza di un "*significant disadvantage*", la ricevibilità del ricorso potrebbe comunque essere garantita in virtù della necessità di un esame del merito giustificato da particolari esigenze di protezione dei diritti dell'uomo, nonché dall'assenza di un adeguato esame da parte di un tribunale nazionale, così come previsto dallo stesso art. 35(3) b della Convenzione.

quest'ultima, la ricerca di un rimedio effettivo per il tramite del suo intervento opera pur sempre sulla base di un chiaro principio di fondo e cioè che “*the machinery of protection established by the Convention is subsidiary to the national system safeguarding human rights*”⁷⁹. La sussidiarietà della protezione offerta dalla Convenzione pervade così la sua intera struttura normativa, senza sottrarre però la stessa dall'impegno assunto nei confronti di ogni individuo, a fronte del diverso grado di solerzia di ogni Paese firmatario. Il rapporto di affinità⁸⁰ che intercorre tra il diritto a una ragionevole durata del processo - così come sancito all'art. 6(1) Cedu - e il diritto a un rimedio effettivo, di cui all'art. 13 Cedu, infatti, non esclude il principio sopra enucleato e posto alla base del rapporto tra gli Stati e la Corte Edu. Esso, piuttosto, attribuisce priorità al dovere dei singoli ordinamenti nazionali di rinsaldare - attraverso dei rimedi interni di natura acceleratoria e (in caso di insuccesso) riparatoria - l'essenzialità e l'effettività di una tutela giurisdizionale sollecitata; tale monito, a ogni modo, si accompagna a un'ulteriore tutela supplementare di natura europea che, alla stregua di una valvola di sicurezza, munisce comunque di effettività i diritti della parte lesa, pur nel rispetto della sovranità riconosciuta a ogni Stato. La realizzazione di un processo dai tempi ragionevoli è pertanto un ufficio consegnato al singolo Stato, ma con la cooperazione del Consiglio d'Europa.

Il rispetto della sentenza con cui la Corte Edu accerti la durata irragionevole di un processo incardinato avanti un giudice nazionale è soggetto all'attenta sorveglianza del Comitato dei Ministri, incaricato di controllarne l'esecuzione. L'organo competente ad agire in nome del Consiglio d'Europa ha il dovere di vigilare non solo affinché siano arginati tutti gli effetti della violazione dell'art. 6(1) Cedu, assicurando così che la sentenza sia eseguita nell'interesse del ricorrente, ma anche che siano poste le condizioni per evitare il ripetersi di tali circostanze entro i medesimi confini nazionali. A tal fine, il Comitato medesimo è investito del potere di invitare la Corte Edu a emettere una seconda pronuncia, volta a chiarire il contenuto degli obblighi nascenti da una sua precedente decisione; il compito affidato dall'art. 46(3) Cedu all'organo composto dai ministri degli affari esteri dei Paesi membri, in altri termini,

⁷⁹ *Handyside v. United Kingdom*, 7 dicembre 1976, §48.

⁸⁰ ECHR, *Kudla v. Poland*, 26 ottobre 2000, §152.

è quello di verificare che lo Stato interessato rimedi alle proprie inadempienze mettendo in atto – nel breve e nel lungo periodo - tutte le misure dallo stesso individuate per ottemperare alla sentenza della Corte Edu, e considerate idonee a ricondurre entro il canone di ragionevolezza i relativi tempi giurisdizionali⁸¹.

La consapevolezza di una più diffusa difficoltà dei sistemi di giustizia nella conduzione tempestiva dei processi, soprattutto nel settore civile, ha favorito negli ultimi anni lo sviluppo di una più intensa attività di monitoraggio da parte del Comitato dei Ministri estesa, in modo trasversale, a tutti gli Stati aderenti, anche a quelli per i quali non si registrarono violazioni dirette dell'art. 6(1) della Convenzione. L'assenza di procedimenti incardinati avanti alla Corte Edu per rilevare la durata irragionevole dei processi, infatti, non assicura che lo Stato rispetti gli obblighi nascenti dalla Convenzione né che lo faccia al meglio delle sue potenzialità. Una simile circostanza potrebbe essere dovuta alla scarsa conoscenza in ambito nazionale della tutela offerta dalla Cedu ovvero dalla più radicale assenza di strumenti normativi volti a garantire l'accesso alla giustizia⁸². La Commissione europea per l'efficienza della giustizia (Cepej), creata dal Comitato dei Ministri nel 2002 e composta da esperti indipendenti selezionati da ogni Paese membro, si pone così al culmine della riflessione avviata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa sull'importanza della durata del processo intesa, più in generale, quale condizione per migliorare il funzionamento di ogni sistema e, di conseguenza, la fiducia in esso riposta dai cittadini⁸³. La Cepej non

⁸¹Il Protocollo XIV (entrato in vigore il 1° giugno 2010) ha modificato in modo esteso il testo dell'Art 46 Cedu, introducendo la possibilità del Comitato dei Ministri di chiedere una sentenza interpretativa alla Corte Edu per individuare il contenuto degli obblighi gravanti sullo Stato condannato, nonché di adire il medesimo organo giurisdizionale per accertare le inadempienze riscontrate da parte dello Stato interessato, al fine di avviare la procedura di infrazione di cui agli articoli 8 e 9 dello Statuto del Consiglio d'Europa. Tali misure furono in parte preannunciate da un pacchetto di risoluzioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri adottate il 12 maggio del 2004, con le quali lo stesso denunciava le difficoltà riscontrate nel garantire l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu nei paesi in cui la violazione dell'art. 6(1) fosse dovuta a carenze strutturali del sistema (*infra*). Con la risoluzione (2004)3, la Corte Edu venne esortata ad indicare nel testo della sentenza accertante la violazione della Convenzione da parte dello Stato, le cause del problema strutturale riscontrato in seno all'ordinamento condannato. Con le raccomandazioni (2004)6, (2004)4 e (2004)5, invece, il Comitato invitò i singoli Stati a provvedere alla rimozione delle inefficienze segnalate dalla Corte Edu ed introdurre delle vie di ricorso interne, al fine di evitare ulteriori pendenze avanti gli organi di Strasburgo; e a rafforzare i percorsi formativi e professionali relativi alla tutela dei diritti umani, nonché i meccanismi volti ad verificare la compatibilità tra le proprie fonti normative e la Convenzione, nel rispetto di quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte Edu (cfr. C. SANNA, *op. cit.*, 91).

⁸² Report della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), *op.cit.*, 11.

⁸³ Art 1, Statuto della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) (Comitato dei

possiede delle specifiche funzioni di vigilanza o controllo sui singoli sistemi giudiziari, ma ne osserva gli equilibri sia elaborando indicatori quantitativi per una analisi omogenea dei dati statistici rilevati da ognuno dei quarantasette Stati membri, sia redigendo relazioni e documenti tendenti a una migliore comprensione dei risultati ottenuti, al fine di individuare le cause delle loro inefficienze e il metodo più consono per far fronte a tali criticità. Grazie alla collaborazione di ulteriori gruppi di lavoro - come, ad esempio, il gruppo SATURN (*Study and Analysis of Time Use Research Network*)⁸⁴ - la Commissione favorisce sia la cooperazione tra chi, nei diversi Stati, partecipa alla funzione giudiziaria, sia la collaborazione con l'Unione Europea (ammessa a partecipare ai suoi lavori), diffondendo linee guida comuni volte a rendere più prevedibili e, auspicabilmente, ottimali i tempi della giustizia⁸⁵.

Il perseguimento dei suddetti obiettivi di efficienza e prevedibilità della durata processuale completa, dunque, il quadro delle tutele offerto dalla Convenzione con l'art. 6(1), colorando di nuove sfumature il diritto a una ragionevole durata del processo e la sua effettività invocata dall'art. 13 Cedu. Una volta compresa, almeno per grandi linee, l'impalcatura rimediata posta a sostegno dell'art. 6(1) Cedu si procederà, nei prossimi paragrafi, a esaminare in modo ancor più analitico il contenuto del suddetto diritto, con particolare riferimento al canone posto dalla Convenzione a fondamento dello stesso. L'esatta definizione della ragionevolezza sarà infatti, scandagliata secondo le indicazioni elaborate in seno al Consiglio d'Europa, dalla giurisprudenza della Corte Edu e dal Comitato dei Ministri per il tramite delle sue apposite Commissioni.

Ministri, Risoluzione Res (2002)12, Appendix 1).

⁸⁴ Il Group de pilotage du Centre pour la gestion du temps judiciaire «SATURN» è stato costituito nel 2007 dalla CEPEJ ed è composto da sei esperti incaricati di analizzare la durata dei procedimenti giudiziari nei 47 stati del Consiglio d'Europa ed elaborare possibili strategie per migliorarne l'efficienza, fornendo a questi ultimi indicazioni e strumenti che permettano loro, in primo luogo, di analizzare la propria situazione e, successivamente, modificarla adottando le opportune riforme. Sul punto G. OBERTO, *Il Consiglio d'Europa e i temi della giustizia: la Raccomandazione del 2010 sul tema «Indipendenza, efficienza e responsabilità dei giudici»; la CEPEJ e il Centre de pilotage «CEPEJ-SATURN» del Consiglio d'Europa; il «Programma Strasburgo» e il ruolo del Tribunale di Torino nella rete dei tribunali referenti della CEPEJ*, 2015, disponibile al seguente sito web: http://giacomooberto.com/oberto_consiglio_europa_temi_giustizia.htm.

⁸⁵ Il riferimento è al documento "A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe" adottato dalla CEPEJ il 13 settembre 2005 (*infra*).

4. Il diritto a un processo equo “*within a reasonable time*”: la dimensione soggettiva e oggettiva.

La Cedu, all’articolo 6(1), inserisce la ragionevole durata del processo tra le qualità della tutela giurisdizionale assicurata dallo Stato a ogni individuo. La dimensione cronologica del processo è posta, dunque, a presidio del diritto del singolo di adire i propri giudici nazionali per far valere ogni violazione di quegli interessi privati che sono meritevoli di tutela secondo l’ordinamento giuridico di appartenenza. In linea con le finalità espresse nel suo Preambolo, nonché con i principi generali comuni agli Stati firmatari – entrambi fonti essenziali per identificare i tre pilastri della Convenzione: *protection of human rights, democracy e rule of law*⁸⁶ - il diritto a una ragionevole durata del processo dispiega i suoi effetti protettivi sin dal momento anteriore alla pendenza della lite avanti le corti nazionali, assicurando così a ogni uomo l’accesso a una giustizia equa⁸⁷. Nell’ottica di una considerazione non illusoria né teorica dei diritti sanciti nella Convenzione - vale a dire nell’ambito di un’interpretazione degli stessi conforme all’obiettivo di connotare i medesimi di effettività - anche la lunghezza della fase prodromica all’esercizio dell’azione, infatti, potrebbe vanificare del tutto le tutele predisposte per l’individuo. Il carattere della ragionevolezza di cui all’art. 6(1) Cedu, pertanto, connota l’intera durata del procedimento, comprendendo anche la fase

⁸⁶ In questi termini, la Commissione di Venezia nel suo Report (*op. cit.*, §37) ove si richiamano, in particolare, i contenuti del Preambolo della Convenzione e l’art. 3 dello Statuto del Consiglio d’Europa.

⁸⁷ La Corte Edu, nel caso *Golder v. UK*, 21 febbraio 1975 ha chiarito che, in applicazione della regola interpretativa generale posta dall’art. 31 della Convenzione di Vienna 1969 sul diritto dei trattati, l’art. 6(1) Cedu deve essere inteso andando oltre il suo dettato esplicito, in modo da ricomprendervi anche il diritto all’azione (“*right to a court*”): “*It would be inconceivable, in the opinion of the Court, that Article 6 para. 1 (art. 6-1) should describe in detail the procedural guarantees afforded to parties in a pending lawsuit and should not first protect that which alone makes it in fact possible to benefit from such guarantees, that is, access to a court. The fair, public and expeditious characteristics of judicial proceedings are of no value at all if there are no judicial proceedings*” (§33). Come osservato da un’attenta dottrina, l’originaria mancanza di un espresso riferimento a un diritto di azione nell’art. 6 Cedu che tutele la garanzie dell’equo processo è frutto “della consapevolezza che il consenso degli Stati aderenti al nuovo organismo soprannazionale europeo – tra cui figurano sin dall’inizio non solo paesi dell’Europa continentale ma anche il Regno Unito e Paesi dell’area scandinava – poteva essere raccolto intorno alla prima garanzia e non anche intorno all’ “azione” nel suo significato di diritto a se stante di invocare l’intervento del giudice in quanto, al momento della redazione del documento soprannazionale, solo quella garanzia costituiva un elemento integrante del “patrimonio comune di ideali e principi” che, secondo il preambolo della convenzione, gli Stati contraenti avrebbero curato di promuovere e salvaguardare” (N. TROCKER, *Dal giusto processo all’effettività dei rimedi: l’ “azione” nell’elaborazione della Corte europea dei diritti dell’uomo – Parte prima*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2007, p. 35 ss). Sul punto anche P. PELLEGRINELLI, voce *Giusto processo (civile)*, in *Digesto Disc. priv., sez. civ.*, I, Agg., Torino, 2007, 646.

precedente l'esercizio dell'azione⁸⁸ per estendersi poi, una volta che il procedimento sia incardinato avanti la autorità giudiziaria, al tempo impiegato per raggiungere una decisione sull'oggetto della lite.

Un'interpretazione della disposizione in oggetto secondo il senso fatto palese dal suo testo - anche mediante rapporti di connessione logica intercorrenti tra le sue varie parti e armonica rispetto all'intero orizzonte testuale offerto dalla Convenzione, nonché allo scopo e all'oggetto che le sono propri⁸⁹ - suggerisce, inoltre, una distinzione concettuale tra il diritto a una ragionevole durata del processo e le altre garanzie sancite in seno all'articolo 6(1) Cedu⁹⁰. Queste ultime, distinte anche visivamente mediante l'impiego della congiunzione coordinativa⁹¹, richiamano, da un canto, la correttezza e la trasparenza procedurale dell'udienza (*fair and public hearing*) - ad esempio, il diritto di ognuno ad avere pari poteri di difesa e replica nell'ambito di un processo che si svolga nell'ambito di una pubblica udienza e che si concluda con una decisione motivata- e, d'altro canto, l'affidabilità e la neutralità dell'organo preposto alla funzione giurisdizionale (*independent and impartial tribunal established by law*)⁹². Come si evince dalla rubrica dell'articolo 6 Cedu, "*right to a fair trial*", le suddette componenti sono tutte essenziali e singolarmente non sufficienti per la piena realizzazione di un equo processo e, al contempo, il rispetto o la violazione di alcune soltanto di esse non si rifrange in modo automatico sulle altre. Per un verso, dunque,

⁸⁸ "*It is conceivable also that in civil matters the reasonable time may begin to run, in certain circumstances, even before the issue of the writ commencing proceedings before the court to which the plaintiff submits the dispute*" (*Golder v. UK*, 21 febbraio 1975, §32). Sulla delimitazione cronologica del processo civile tra un *dies a quo* e un *dies ad quem*, quale presupposto necessario perché la Corte Edu valuti poi la ragionevolezza della sua durata v. *infra*, par. 7, in particolare nota n. 107.

⁸⁹La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, firmata il 23 maggio del 1969 e in vigore dal 27 gennaio 1980, agli artt. 31-33 nella sezione "interpretazione dei trattati", aderisce ad un'interpretazione obiettivistica quale regola generale posta per l'interpretazione dei trattati internazionali (art. 31), escludendo dunque la necessità di una ricerca della volontà effettiva delle parti contraenti, contrapposta alla volontà dichiarata (B. CONFORTI, *Il diritto internazionale*, Napoli, 2013, 113).

⁹⁰In *Golder v. UK*, 21 febbraio 1975, §36, la Corte Edu riconoscere l'indipendenza tra le diverse garanzie sancite dall'art. 6(1) Cedu, riconducendovi anche il diritto di accesso alla giustizia, benché non espressamente sancito (*supra*).

⁹¹ Sul punto si rileva la lieve differenza tra le versioni ufficiali in inglese e in italiano dell'art. 6(1) della Convenzione. Nella prima, la congiunzione "*and*" separa le endiadi "*fair*" e "*public within a reasonable time*"; nella seconda, la particella "*e*" coordina, in modo autonomo, il diritto del singolo a un'udienza entro un termine ragionevole e quello ad un'udienza svolta equamente e pubblicamente.

⁹² *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights*, op. cit., 54 ss; Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e Consiglio d'Europa, *Manuale di diritto europeo in materia di accesso alla giustizia*, Lussemburgo, 2016, 27 ss.

il diritto a un processo *within a reasonable time* non tutela la durata ragionevole di un qualsivoglia processo, ma solo quella di un processo equo. Per altro verso, la cornice temporale in cui si svolge un processo condotto in ossequio ai principi di pubblicità e correttezza procedurale da un organo indipendente, imparziale e precostituito per legge non è comunque *ex se* ragionevole, dal momento che il tempo impiegato per ottenere ed eseguire una sentenza deve essere consono a garantire il rispetto delle predette garanzie in modo pieno ed effettivo, senza però tradursi esso stesso in una negazione dell'accesso alla giustizia in ragione di una sua eccessiva lentezza. In sintesi, il diritto in oggetto mira a proteggere ognuna delle parti in causa non da tutti i possibili ritardi procedurali, ma soltanto da quelli considerati eccessivi e, dunque, tali da rendere l'intera durata del processo irragionevole⁹³.

L'attenzione riservata ai tempi della giustizia non riflette, però, soltanto un'obbligazione positiva speculare al diritto soggettivo volto a tutelare l'interesse privato della parte in lite, ma è essenziale altresì per il rafforzamento di tutti e tre i richiamati pilastri⁹⁴ sui quali si regge la stessa Convenzione e la cui salvaguardia è compito dello Stato, tanto a favore del singolo quanto della collettività. La presenza di tempi processuali inadeguati, infatti, oltre a rendere difficoltoso l'accesso alla giustizia⁹⁵, pregiudica in profondità il funzionamento di un sistema giuridico fondato sulla legittimazione democratica e sulla preminenza del diritto, ingenerando così sfiducia verso la macchina statale e le sue forme di tutela⁹⁶. I denunciati difetti si pongono in antitesi al bisogno proprio della parte in causa e di ogni componente della

⁹³ Corte Edu, *Stögmüller v. Austria*, 10 novembre 1969, p. 35 §5, con riferimento al diritto ad una ragionevole durata del processo di cui all'art. 6(1) della Convenzione: “[Article 6 (1) (art. 6-1)] *applies to all parties to court proceedings and its aim is to protect them against excessive procedural delays*”.

⁹⁴ Come già rilevato, i suddetti pilastri sono *protection of human rights, democracy* e *rule of law* (*supra*).

⁹⁵ Il riferimento è sia alla generale negazione della giustizia che una tutela giurisdizionale lenta comporta per colui che ottenga l'accoglimento delle proprie richieste con un provvedimento finale ormai privo di concreta utilità; sia all'incremento dei costi determinato da tempi eccessivamente dilatati i quali, di fatto, possono costituire un serio ostacolo per chi non abbia mezzi economici sufficienti per sopportarli, scoraggiando finanche il singolo dal farsi giustizia attraverso le tutele offerte dallo Stato (*supra*).

⁹⁶ Il concetto è espresso in modo tanto sintetico quanto efficace da Lord Dyson il quale evidenzia che “*An essential aspect of the rule of law is that citizens should be able to vindicate their rights and to have their claims determined by independent judges in accordance with the law. If they cannot do this, there is a danger that, in some cases, they will resort to self-help. This may pose a real threat to law and order. Thus it is that the private interests of litigants march hand in hand with the wider public interest. Both interests require that complexity, excessive cost and delay are reduced so as to ensure effective access to justice.*” (ID, *op. cit.*, 9)

collettività, tutelato dall'articolo 6 della Convenzione benché il suo testo non vi faccia espressa menzione: si tratta cioè del diritto di ottenere una amministrazione della giustizia corretta e senza ritardi, quale manifestazione in chiave oggettiva della *ratio* sottesa all'insieme delle garanzie che compongono il diritto a un equo processo⁹⁷. Lo Stato, in altri termini, deve dare massima prova di credibilità, certezza e affidabilità del proprio sistema giuridico, salvaguardando le posizioni sostanziali e i bisogni dei cittadini tutti, attraverso la garanzia di un processo equo “*within a reasonable time*”.

Osservato sotto tale duplice ottica, il diritto soggettivo a una ragionevole durata del processo partecipa di più dimensioni e lascia scorgere al suo interno due anime, distinte ma complementari: l'una “soggettiva”, orientata a far luce sull'interesse del ricorrente che ha partecipato al processo avanti le proprie autorità nazionali; l'altra “oggettiva”, riferita a un interesse generale che potrebbe accomunare tanto il singolo quanto la società a cui lo stesso appartiene⁹⁸.

La Convenzione, tuttavia, non prevede una esatta quantificazione della durata processuale idonea a realizzare l'obiettivo di una “*proper administration of justice*”⁹⁹, mostrando, invece, per il tramite di oculate scelte verbali tendenti all'impiego di termini non descrittivi e dal significato assai incerto come “ragionevole”, di preferire una misurazione qualitativa del tempo del processo. Il testo normativo non fornisce cioè indicazioni dalle quali desumere l'esistenza di un valore numerico idoneo a proteggere lo Stato da ogni possibile condanna per aver violato l'art. 6(1) della

⁹⁷ In *Golder v. UK*, 21 febbraio 1975, §33, la Corte Edu evidenzia l'uso dell'espressione “*right to a fair (or good) administration of justice*” quale valida alternativa per riferirsi all'art. 6(1) della Convenzione.

⁹⁸ Tale distinzione interna al diritto ad una ragionevole durata del processo è stata illustrata dal giudice della Corte Edu F. Tulkens il quale ne ha esaltato la duplice natura, funzionale in una società democratica alla salvaguardia del principio della Rule of Law (F. TULKENS, *The right to a trial within a reasonable time: problems and solutions*, in Report della Commissione di Venezia, *op. cit.*, 243). In senso analogo, si sono espressi anche esponenti della dottrina e della giurisprudenza italiana e straniera, i quali hanno accolto la suddetta distinzione, soggettiva ed oggettiva, della garanzia ad un processo dalla durata ragionevole, “con la differenza che la formulazione “oggettiva” non esclude, ma assorbe quella “soggettiva”” (P. FERRUA, *op. cit.*, 111). Diritto soggettivo della parte ed esigenza di buona amministrazione, dunque, coesistono, ma possono altresì assumere, nei fatti, un assetto dialettico e conflittuale, il quale richiede un'attenta ricerca di conciliazione (LORD DYSON, *op. cit.*; F. DE SANTIS DI NICOLA, *op. ult. cit.*, 192; A. SACCUCCI, *Le due «prospettive» della durata ragionevole del processo tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Giur. Cost.*, 2001, 4, 3106).

⁹⁹ *Nideröst-Huber v. Switzerland*, 18 Febbraio 1997, §30: “Article 6 para. 1 (art. 6-1) is intended above all to secure the interests of the parties and those of the proper administration of justice”. *Boddaert v Belgium*, 12 ottobre 1992, §39: “Article 6 (art. 6) commands that judicial proceedings be expeditious, but it also lays down the more general principle of the proper administration of justice”.

Convenzione. Una simile definizione, del resto, appare già *prima facie* di grande complessità in ragione della possibilità che le dimensioni “soggettiva” ed “oggettiva” dell’art. 6(1) Cedu, in principio coese verso una medesima ambizione, si frantumino dividendosi, in concreto, in fazioni volte a caldeggiare tempi differenti, idonei ad imprimere alla lite una maggiore lentezza o rapidità. L’opportunità di una più spedita conduzione del processo, così come di una più attenta riflessione su taluni dei suoi aspetti, può pertanto costituire un interesse ascrivibile a uno solo dei soggetti in causa il quale, in concreto, nutre sui tempi di definizione della lite attese opposte a quelle della controparte. I tempi della giurisdizione, inoltre, possono essere condizionati da una esatta volontà del legislatore statale di imprimere al processo un’andatura ben precisa - più o meno spedita - la quale risponda a quelle esigenze considerate prioritarie entro la propria collettività di riferimento, ma sia comunque orientata alla realizzazione degli obiettivi minimi di equità processuale previsti dalla Convenzione. L’attività statale richiede un ingente impiego di risorse le quali, limitate nella loro disponibilità, implicano la necessità di attuare delle preliminari scelte di politica interna che ne guidino la distribuzione. Si pensi a un allungamento dei tempi dovuto alla possibilità di avvalersi di più gradi di giudizio o di strumenti volti a garantire la più completa istruzione e partecipazione processuale; ovvero, al contrario, a una limitazione delle facoltà di impugnazione che renda più esiguo il numero delle cause meritevoli di un maggiore impiego di tempo e denaro pubblici, affinché tali risorse siano investite per introdurre aiuti statali volti a estendere un simile servizio a una platea più ampia di utenti¹⁰⁰. Decisioni siffatte possono così riflettersi, tanto in una voluta dilatazione dei tempi processuali che si traduca, ad esempio, in un *favor* verso la giustizia sostanziale,

¹⁰⁰ La qualità della decisione, tempo e costi sono le tre le dimensioni che incidono sull’amministrazione della giustizia, il cui compromesso costituisce una scelta rimessa ad ogni singolo ordinamento il quale riconosce a quale tra queste dare la priorità. L’entità delle risorse economiche disponibili e la distribuzione delle stesse si rivela però un elemento di particolare importanza per analizzare la giustizia di ogni Stato, in quanto in grado di influenzare direttamente entrambe le altre due dimensioni, vale a dire tempi e qualità, rivelando al contempo le scelte politiche adoperate da ogni Stato nell’esercizio della sua discrezionalità: “*what lies behind different method of doing justice is really a difference in priorities. It is the priority given to this or that objective of justice which shapes the procedures with which we end up*” (A. A. S. ZUCKERMAN, *Justice in crisis: comparative dimension of civil procedure*, in *Civil Justice in Crisis op. cit.*, 3). L’A. osserva che la “*rectitude of decision*” a tutti i costi impiegherebbe tutto il tempo e tutte le risorse a disposizione di uno Stato per accertare la verità dei fatti, ma darebbe comunque esiti di inefficienza, in termini di incremento delle spese e del tempo necessario per la conduzione del processo e l’amministrazione della giustizia nel suo complesso.

quanto nella promozione di una gestione rapida del procedimento giurisdizionale nel perseguimento di altre finalità del pari meritevoli di tutela.

La Convenzione è chiamata a confrontarsi con un pluralismo dei valori assai più ampio di quello contemplato dai testi costituzionali riferiti a un singolo ordinamento giuridico. Occorre interrogarsi, pertanto, sul corretto significato da attribuire all'espressione "*reasonable time*" all'interno di un testo normativo pensato per dispiegare i suoi effetti entro realtà ordinamentali aventi, già alla data della sua sottoscrizione, una propria legislazione volta a regolare il processo civile e i suoi tempi. Il più libero esercizio della discrezionalità statale, a ogni modo, se non opportunamente coordinato verso una medesima direzione, rischia di far assumere alla suddetta espressione la natura di una formula vuota. Rintracciare il nucleo di contenuti comuni alla ragionevolezza della durata processuale può allora rivelarsi utile per il proseguo della presente indagine, al fine di individuare delle direttrici minime per ogni Stato chiamato a dare attuazione al diritto convenzionale, volto a non giustificare la durata di qualunque processo condotto nel rispetto delle regole vigenti, in un dato momento storico, entro ogni singolo ordinamento nazionale.

5. Segue: Misurare la durata del processo attraverso la "ragionevolezza". L'uso di clausole generali in *civil law* e *common law*.

Le difficoltà applicative sollevate dal riferimento al "*reasonable time*" in seno all'art. 6(1) della Convenzione derivano dalla stessa formulazione del testo di legge il quale impedisce, in assenza di altre precisazioni, di attribuire a una simile espressione dal contenuto assai vago e indeterminato, un significato astratto, unico e immutabile¹⁰¹. La laconicità della sua struttura testuale pare essere una riprova del carattere intangibile della rilevanza riconosciuta alla discrezionalità di ogni ordinamento giuridico nella configurazione del proprio sistema processuale; d'altro canto, però, essa consegna agli ordinamenti medesimi la custodia del *fair trial* o del *due process of law*, di un valore cioè universale e, come osservato, assai preciso nei suoi fini. La

¹⁰¹ "The use of the expression "*reasonable time*" in the text of the Convention cannot be understood otherwise than as meaning that no absolute, universal or abstract limit to the duration of detention is prescribed by the Convention" (Report della Commissione nel caso Neumeister, opinion di Mr. Süsterhenn, p. 76).

condivisione di un obiettivo comune, tuttavia, per quanto chiaro, non sembra sempre riflettersi, in concreto, nell'adozione di misure identiche e omogenee, rischiando così di rendere ancor più improbabile il raggiungimento di una tutela giurisdizionale ovunque accessibile, equa ed effettiva, per ogni individuo.

Perplessità simili a quelle appena riferite, a ben vedere, non sorgono dalla sola lettura della previsione in esame, dato che l'espressione "*reasonable time*" è presente altresì nell'art. 5(3) della Cedu, posto a tutela dei diritti della persona detenuta o tratta in arresto¹⁰²; né appartengono alla sola Convenzione europea, quale fonte eteronoma integratrice del diritto domestico. I dubbi interpretativi connessi al criterio di ragionevolezza sono, infatti, inerenti alla presenza di una clausola generale, vale a dire uno strumento attraverso cui una regola di condotta tracciata da una norma giuridica si adatta alle specificità della fattispecie concreta, modellando i suoi effetti nel modo più aderente a quei valori che informano la società stessa¹⁰³.

L'impiego di concetti dotati di indeterminatezza e genericità intermedia¹⁰⁴ rispetto a quella, maggiore o minore, delle altre norme giuridiche (regole e principi) è un fenomeno affatto estraneo al diritto positivo. Esso, infatti, permette di far trasmigrare al suo interno, adattandoli alle circostanze del caso concreto, quei valori morali, etici e religiosi presenti in una data società e condensati in principi¹⁰⁵. L'esprimersi attraverso clausole generali appare, dunque, una necessità fisiologica e interna al fenomeno giuridico finalizzata, per quanto possibile, a evitare lo scollamento del diritto positivo dalla realtà in cui si svolge la vita dei consociati¹⁰⁶. Tale bisogno,

¹⁰²Diritto alla libertà e alla sicurezza, Art. 5(3) Cedu: "Ogni persona arrestata o detenuta, conformemente alle condizioni previste dal paragrafo 1 c del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura. La scarcerazione può essere subordinata a garanzie che assicurino la comparizione dell'interessato all'udienza". Salva la possibilità di una violazione congiunta nell'ambito di un medesimo procedimento penale, non vi è alcuna confusione tra degli articoli 5(3) e 6(1) della Cedu, distinti sotto il profilo soggettivo e oggettivo: "*The latter provision applies to all parties to court proceedings and its aim is to protect them against excessive procedural delays; in criminal matters, especially, it is designed to avoid that a person charged should remain too long in a state of uncertainty about his fate. Article 5 (3) (art. 5-3), for its part, refers only to persons charged and detained. It implies that there must be special diligence in the conduct of the prosecution of the cases concerning such persons*" (Stögmüller v. Austria, 10 novembre 1969, p. 35 §5).

¹⁰³ A. FALZEA, *op. cit.*, 115.

¹⁰⁴ A. FALZEA, *Gli Standards valutativi e la loro applicazione, in La sentenza in Europa. Metodo, tecnica e stile (Atti del Convegno internazionale – Ferrara, 10-12 ottobre 1985)*, Padova, 1988, 108.

¹⁰⁵ G. CRISCUOLI, *La discrezionalità regolamentare del giudice civile*, Padova, 2000, *passim*.

¹⁰⁶ Il ricorso a nozioni vaghe, inoltre, nell'ambito del diritto pubblico internazionale, risponde ad

tuttavia, si scontra con alcune evidenti criticità riconducibili, in sintesi, all'ulteriore aspirazione dei consociati stessi alla certezza del diritto e alla prevedibilità delle sue applicazioni, entrambe avversate dalla discrezionalità di fatto connessa all'applicazione di una norma dai contenuti incerti¹⁰⁷. Il carattere normativo-valutativo di una clausola generale, infatti, connota la stessa di un contenuto sempre plasmabile¹⁰⁸ e dipendente, in definitiva, da una previa selezione di taluni valori di riferimento da parte del soggetto chiamato a darvi attuazione: quindi, a seconda del rango della fonte in cui è contenuta la suddetta clausola, il legislatore o, più spesso, il giudice. Un simile meccanismo applicativo trasforma così la norma in esame in una delega in favore di colui che è incaricato di tradurla in regola operativa, adattandola alla fattispecie concreta, quale antecedente necessario perché essa possa poi essere generalizzata alla stregua di un più definito modello di condotta e operare, dunque, da guida per coloro che sono parte di una medesima collettività giuridica¹⁰⁹.

L'aderenza del linguaggio giuridico al lessico comune, inoltre, accresce l'ambiguità della suddetta operazione ermeneutica, consentendo a ogni ordinamento di soddisfare secondo soluzioni eterogenee, talvolta ricorrenti e peculiari, quel comune bisogno di elasticità nella modulazione del dato normativo. Un nutrito filone di studi

un'ulteriore finalità pratica costituendo l'espedito pratico per l'elaborazione di un testo comune, volto a produrre i suoi effetti su una pluralità di Stati contraenti (C. PERELMAN, *The use and abuse of confused notions*, 36 *ETC*, 317 (1979)).

¹⁰⁷ Il concetto è chiaramente espresso da Falzea il quale osserva che “è proprio sul terreno degli standards che si evidenzia la tendenziale conflittualità tra i due valori giuridici fondamentali di ogni società civile, della certezza del diritto e della giustizia sostanziale” (ID, *op. cit.*, 105).

¹⁰⁸ G. CRISCUOLI, *Buona fede e ragionevolezza*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1984, I, 750.

¹⁰⁹ Sul punto, L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 5 s., il quale – con riferimento alle clausole generali – ritiene che esse siano «norme di direttiva, che delegano al giudice la formazione della norma (concreta) di decisione vincolandolo a una direttiva espressa attraverso il riferimento a uno *standard sociale*. [...] Quando applica una clausola generale il giudice non dispone di un patrimonio di dati offerti dal testo normativo. Le clausole generali non descrivono una fattispecie e sono prive di un proprio ambito operativo [...] Perciò l'applicazione delle clausole generali pone, in primo luogo, il problema della precisazione dei dati, o meglio di ciò che deve essere considerato un dato, ad esempio la questione se certe regolarità abbiano già la consistenza tipologica di uno *standard*: ossia un problema di identificazione nell'esperienza sociale di figure sintomatiche dei valori cui le clausole generali rinviano [...]. In secondo luogo, si pone il problema della fondazione della decisione l'intersoggettività di essa si determina controllandone la concordanza con i valori riconosciuti dall'ordinamento giuridico (sia a livello costituzionale sia a livello delle altre fonti), ossia con i valori integrati o integrabili nel sistema de diritto positivo». (pp. 13, 17, 18). Il pensiero dell'A. è attentamente ricostruito da L. NIVARRA, in *Clausole generali e principi generali del diritto nel pensiero di Luigi Mengoni*, *Eur. e Dir. Privato*, 2007, p. 411 ss. Sul tema delle clausole generali, si veda anche C. CASTRONOVO, *L'avventura delle clausole generali*, *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 21 s.; S. ZORZETTO, *Ragionevolezza, politica del diritto e semiotica giuridica. Considerazioni in margine al libro Ragionevolezza e autonomia negoziale*, *D&Q*, 2010, 10, 616-619.

comparatistici¹¹⁰ ha posto tale ultima evidenza al centro delle proprie indagini rilevando, ad esempio, come proprio i termini “ragionevole” e “ragionevolezza” siano assai frequenti in *common law* ed estranei¹¹¹, almeno sino a tempi non troppo remoti, alle tradizioni europee continentali, che invece hanno preferito altri lemmi come buona fede, media diligenza o equità. La nozione oggi familiare all’intera tradizione giuridica occidentale¹¹² ha le sue origini nel diritto anglo-americano, ove essa opera alla stregua

¹¹⁰ La letteratura sul tema è assai ampia, costituendo lo studio del linguaggio campo d’elezione anche per la scienza comparatistica così come evidenziato da uno dei suoi più illustri esponenti (R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992, p. 43 ss.; ID., *Legal Formants: A dynamic Approach to Comparative Law I*, 39 *Am. J. Comp. L.*, 1, 14-20 (1991); ID., *Il diritto muto*, Bologna, 2015, *passim*). Nell’ambito del tema oggetto del presente lavoro, si segnalano in particolare per il loro valore pionieristico, oltre che scientifico, gli studi coevi di G. CRISCUOLI, *op. cit.* e G. P. FLETCHER, *The Right and the Reasonable*, 98 *Harv. L. Rev.*, 949 (1985), nonché tra i contributi più recenti S. TROIANO, voce *Ragionevolezza*, *Enciclopedia del diritto*, Ann. VI, Milano, 2013, 763 ss; G. SMORTO, *Il linguaggio dei diritti e il linguaggio dei rimedi*, in *Categorie e terminologie del diritto nella prospettiva della comparazione* (Atti del III Convegno Nazionale SIRD, Como 14-15 marzo 2014), M. Graziadei, B. Pozzo (a cura di), Torino, 2014, 185 ss.; S. ZORZETTO, *op. ult. cit.*, 107 (2015).

¹¹¹ In verità, la *rationabilitas* era un canone presente anche nel diritto canonico e nello *ius commune* il quale, tuttavia, non ha poi trovato espressione tra le fonti del diritto codificato dei paesi di derivazione romanistica (S. ZORZETTO, *Reasonableness*, 1 *Italian L. J.*, 107, 109, 126 (2015)).

¹¹² L’espressione «tradizione giuridica» è usata per indicare quel “complesso di atteggiamenti profondamente radicati, storicamente condizionati, sulla natura del diritto, sul ruolo del diritto nella società e nell’assetto politico, sull’organizzazione del sistema giuridico, e sul modo in cui il diritto è o deve essere creato, applicato, studiato, perfezionato e insegnato” (J. MERRYMAN, *La tradizione di civil law nell’analisi di un giurista di common law*, A. De Vita (a cura di), Milano, 1973, 7). Il riferimento alla tradizione giuridica occidentale racchiuderebbe così al suo interno entrambe le esperienze di *civil law* e *common law*, caratterizzate dall’egemonia del diritto come modello di organizzazione sociale, vale a dire accomunate da una medesima razionalità ordinante che identifica il diritto come insieme di regole volte al controllo di individui e poteri pubblici, in modo indipendente da altri fattori politici, religiosi, filosofici o morali (U. MATTEI, P.G. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, Padova, 1997, 67 ss). Tale nozione di tradizione giuridica, tuttavia – come rilevato da un’altra parte della dottrina - rischia di muoversi entro una logica binaria, volta a contrapporre il modello positivista occidentale a quello delle altre tradizioni, in modo da ricadere, dunque, in quelle medesime dinamiche escludenti già contestate alle precedenti classificazioni in famiglie e sistemi giuridici: “*The separation of state law from all other forms of law is reinforced by western forms of legal education, in which only one form of law, state law, is taught. The radical nationalism of legal education in western jurisdictions is not, however, a recent invention, since teaching of a ius unum is a pedagogical tradition extending throughout the history of western universities and law schools. For centuries the teaching of the ius commune even ignored the laws of the land, and it has been concluded recently that under Church and Imperial influence no other laws could be taught for fear of 'contamination'. Today, U.S. lawyers are accused of intellectual hegemony, but how are they to act otherwise? They know no law other than their own, and in this they continue the European tradition*” (H. PATRICK GLENN, *Legal Traditions and the Separation Thesis*, 35 *R & R* 222 (2006), 226). Il concetto di tradizione giuridica, pertanto, dovrebbe riferirsi, in via generale, a quel complesso di informazioni normative tramandate del tempo a una data comunità, la quale seleziona e innova le stesse, adattandole di volta in volta alle proprie esigenze e mantenendole in vita. Si tratta, allora, di una nozione dinamica e omnicomprensiva, che consente il reciproco riconoscimento tra tradizioni nazionali e non-nazionali senza pretese di prevaricazione e comunanza, fuorché quella di accettare il loro irriducibile pluralismo (ID., *A Concept of Legal Tradition*, 34 *QUEEN'S L.J.* 427 (2008); *Legal Traditions and Legal Traditions*, 2 *J. COMP. L.* 69 (2007)). Per un inquadramento sistematico degli argomenti qui soltanto accennati, si rinvia a V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale*, I, Torino, 2006; A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici*

di un elemento stabile, quale conseguenza dell'agire di un formante nascosto o crittotipo¹¹³, idoneo a plasmare in modo silente la mentalità dei suoi giuristi. Da un lato, infatti, in quanto canone capace di trasmettere l'idea di un'immediata appartenenza al senso comune, la *reasonableness* è del tutto idonea a essere applicata anche da giudici laici e non esperti di diritto, in risposta a una necessità pratica dell'amministrazione della giustizia anglosassone¹¹⁴. Dall'altro lato, il riferimento alla ragionevolezza rifletterebbe il “*flat legal thinking*”¹¹⁵ tipico dei *common lawyers*, improntato alla ricerca del modo più consono per tutelare l'interesse leso, alla luce delle plurime circostanze, eterogenee e tra loro equivalenti, presenti entro una data fattispecie concreta. La *reasonableness* sarebbe, dunque, espressione del carattere proprio di quegli ordinamenti che non sono condizionati nel loro operare da una previa delimitazione legislativa della posizione sostanziale del singolo - volta a definirne i poteri e le facoltà - e che sono liberi dalle rigidità formali con cui il *civil law* definisce *ex ante* i diritti soggettivi, elaborando *ex post* delle dogmatiche volte a considerare in termini di “abuso” il loro esercizio secondo modalità in astratto legittime per il suo titolare, ma in concreto incompatibili con altri interessi meritevoli di tutela¹¹⁶. Gli

comparati, in *Trattato di diritto comparato*, R. Sacco (diretto da) Torino, 2000; G. F. FERRARI, *Sistemi giuridici: Origine e diffusione.*, in *Atlante di Diritto pubblico comparato*, G. F. Ferrari (a cura di), Torino, 2010, 1 ss.; G. SMORTO, *Diritto comparato e pluralismo giuridico*, in P. Cerami, M. Serio (a cura di), *Scritti di comparazione e storia giuridica*, Torino, 2013, 105 ss.; A. MIRANDA, *Lo “stingimento” delle regole giuridiche tra diritti e limiti nell'era dei flussi migratori e della crisi delle nazioni*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 2018, (4), 1 ss.

¹¹³ Il crittotipo individua delle regole implicite, praticate senza una piena consapevolezza le quali, tuttavia, potrebbero essere state nel tempo oggetto di tentativi di formulazione (R. CATERINA, *Il crittotipo, muto e inattuato*, in *Le nuove frontiere della comparazione*, L. Antonioli, G.A. Benacchio, R. Toniatti, (a cura di), Trento, 2012, 87). Nelle parole di colui che per la prima volta ha adattato al diritto tale nota categoria linguistica, “il crittotipo è semplicemente il modello che non è ancora noto e che potrà diventare noto in seguito. E solo la comparazione ha la forza di penetrazione che occorre per rendere conoscibili questi dati impliciti” (R. SACCO, *Introduzione*, *op. cit.*, 126; ID., *Legal Formants: A dynamic Approach to Comparative Law II*, 39 *Am. J. Comp. L.*, 343, 384-385 (1991)).

¹¹⁴ P. STEIN, *La sentenza nella tradizione giuridica europea*, in *La sentenza in Europa*, *op. cit.*, 493.

¹¹⁵ G. P. FLETCHER, *op. cit.*, 951: “*Flat legal discourse proceeds in a single stage, marked by the application of a legal norm that invokes all of the criteria relevant to the resolution of a dispute*”. Secondo l'autore, la ragionevolezza è un concetto basilare o “*pivotal*” in *common law* e avrebbe il suo “equivalente sistemico” nel diritto soggettivo o *Right* posto al centro dei sistemi giuridici di *civil law*, il quale favorisce invece uno “*structured legal discourse*”, vale a dire un ragionamento articolato in due fasi di cui, la prima, volta a definire in termini assoluti il contenuto del diritto attribuito al singolo, la seconda, volta a ridefinirne gli effetti introducendo delle eccezioni che tengano conto degli ulteriori interessi presenti nella fattispecie concreta (p. 964).

¹¹⁶ Nei sistemi europei continentali, la clausola di buona fede in senso oggettivo è considerata il parametro attraverso cui valutare se il diritto soggettivo attribuito dalla legge al singolo è esercitato entro i suoi limiti “impliciti”, vale a dire tenendo comunque conto dell'interesse altrui. Così, ad esempio, in Italia, la Cassazione, Sez. I, nella sentenza n. 3775 del 1994 (cd. caso Fiuggi), ha ravvisato nella

ordinamenti di *common law* si sono avvalsi, dunque, di una clausola generale in grado di esprimere l'unicità e l'irrepetibilità del momento a partire dal quale è possibile desumere *a posteriori* i contorni dell'interesse giuridico tutelato¹¹⁷, ragionando in senso inverso rispetto a quanto suggerirebbero altre soluzioni lessicali quali, ad esempio, quella di buona fede in senso oggettivo¹¹⁸. Essenziale per il funzionamento di un sistema di *judge-made law*, il richiamo alla ragionevolezza non collide in quegli ordinamenti né col ruolo normativo del legislatore, condiviso in modo pacifico con la giurisprudenza¹¹⁹; né con le prerogative del diritto soggettivo in astratto assolute, quale concetto fondante, invece, i sistemi di *civil law*.

A metà tra un elemento di fatto e uno di diritto, la ragionevolezza costituisce in seno agli ordinamenti di *common law* lo strumento attraverso cui amministrare la giustizia, tenendo in debito conto tutte le circostanze presenti nel caso concreto, ma senza rinunciare all'elaborazione di un principio comune che possa fare da guida per altri casi simili¹²⁰. Nel suo essere orientata alla flessibilità del ragionamento pragmatico secondo principi come quelli di equilibrio, proporzione e giustizia nel caso concreto, una simile nozione è penetrata anche negli ordinamenti di *civil law*, veicolata sia dal

buona fede in senso oggettivo un elemento in grado di integrare il contenuto degli obblighi contrattuali che, se violato, configura un abuso del diritto di credito: “essa, quindi, concorre a creare la “regula iuris” del caso concreto, in forza del valore cogente che le norme citate le assegnano e che, quale “principio cardine” dell’ordinamento, induttivamente estraibile dal sistema, le deve essere in generale, riconosciuto” [...] “la correttezza costituisce proprio regola di governo della discrezionalità e ne vieta, quindi, l’abuso, sì che non avrebbe potuto la Corte del merito esimersi dal dovere di accertare la necessaria compiutezza e logicità se la delusione di codesta aspettativa fosse o meno giustificata da un interesse antitetico - meritevole di tutela - dell’Ente Fiuggi a mantenere fermo il prezzo (in fabbrica), malgrado la sopravvenuta svalutazione monetaria e il conseguente svilimento del canone a quel prezzo commisurato”. Nel caso di specie, l’ente concessionario era riuscito a mantenere fermo il canone pagato al Comune di Fiuggi per gestire le relative sorgenti d’acqua – il quale avrebbe dovuto essere, da contratto, rapportato al prezzo di vendita - vendendo le bottiglie a una società controllata, che le avrebbe a sua volta rivendute al pubblico a un prezzo maggiore. Tale condotta fu giudicata dalla Corte una condotta idonea a costituire una violazione del canone di cui all’art. 1375 c.c. e, dunque, un inadempimento in grado di fondare l’accoglimento delle domande di risoluzione del contratto e risarcimento del danno.

¹¹⁷ G. SMORTO, *op. ult. cit.*, 207-211.

¹¹⁸ G. TEUBNER, *Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends up in New Divergences*, 61 *The Modern Law Review* 1 (1998), pp. 11 ss.

¹¹⁹ Il modello di “legislatore interstiziale” evidenziato negli studi di J. Bell (*The Policy Arguments in Judicial Decisions*, Oxford, 1983) non esclude che i giudici inglesi abbiano dato prova di piena consapevolezza nel loro avere “a che fare con esseri umani piuttosto che con norme generali e astratte”, usando con cautela delle argomentazioni politiche - più adatte ad un organo legislativo - e al chiaro fine di riconoscere la priorità dei diritti umani, ogniqualvolta fosse necessario bilanciare questi ultimi con il bene comune (Cosi, P. S. ATIYAH, *op. cit.*, 563).

¹²⁰ P. S. ATIYAH, *La sentenza in Inghilterra*, in *La sentenza in Europa.*, *op. cit.*, 565-6.

prestigio¹²¹ del diritto inglese e americano in certi settori¹²², sia dal largo uso che di questa hanno fatto le fonti costituzionali, internazionali ed europee¹²³. Essa ha costituito il punto di incontro tra le diverse istituzioni nazionali e finanche tra soggetti parimenti sovrani (gli Stati), quale “unico modulo valido ed accettabile – proprio

¹²¹ Il prestigio di cui gode un dato ordinamento all'estero può ingenerare dei fenomeni di imitazione giuridica, tali da stimolare l'adozione di riforme legislative ispirate al modello straniero. Il mutamento del diritto nazionale, infatti, solo di rado si presenta come un'innovazione del tutto originale di ciascun sistema giuridico, essendo, piuttosto, un effetto della circolazione – consapevole o inconsapevole – tra gli ordinamenti di norme e istituti già esistenti (R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, op.cit., 148 ss.; A. WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Edinburgh, 1974; ID., *Legal Change: Sources Of Law And Legal Culture*, 131 U. Pa. L. Rev. 1121(1983)). Tra i numerosi fattori che possono favorire siffatti fenomeni circolatori (es. l'imposizione militare, la ricerca di una maggiore efficienza economica, la creazione di organizzazioni internazionali), il prestigio si distingue per essere una forza che origina spontaneamente dal singolo Stato che intende modificare il proprio diritto, creando nei suoi organi il desiderio di appropriarsi di taluni regole e istituti stranieri, nonché favorendo l'adattamento di questi ultimi con il sistema di norme previgente; condizione, quest'ultima, idonea a determinare esiti normativi inediti (anche contrari al modello di ispirazione), ma necessaria per ridurre il rischio che l'imitazione formale del diritto straniero riveli, in concreto, la completa ineffettività di tali norme (D. BERKOWITZ, K. PISTOR, J.F. RICHARD, *The Transplant Effect*, 51 AJCL 163 (2003)). Il fenomeno circolatorio guidato dal prestigio, ad ogni modo, non è determinato da oggettive qualità intrinseche della soluzione straniera, posto che il credito di cui lo Stato imitato gode agli occhi del Paese imitante non è sempre regolato da fattori razionali, bensì da una serie di circostanze, talvolta del tutto casuali (U. MATTEI, P.G. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, op.cit.). Sul punto, si veda anche M. GRAZIADEI, *Comparative Law, Transplants, And Receptions*, in M. Reimann, R. Zimmermann (Eds.), *The Oxford Handbook Of Comparative Law (2nd ed.)*, Oxford, 2019, 443 ss.; G. AJANI, *By Chance and Prestige: Legal Transplants in Russia and Eastern Europe*, 43 *The American Journal of Comparative Law* 1 (1995), 93 ss.

¹²² Il riferimento è, in particolare, alla disciplina normativa prevista dai paesi di *common law* per regolare le transazioni e gli scambi economici la quale – priva di inutili formalismi e ingerenze da parte dei pubblici poteri – è stata spesso considerata all'estero la più adatta per favorire lo sviluppo e la crescita economica. Il fenomeno circolatorio in questione, a ogni modo – così come si approfondirà meglio in seguito (*infra*, par.13) - è stato, altresì, alla base di un preciso programma di riforma ideato negli Stati Uniti a partire dagli anni sessanta del secolo scorso, volto a migliorare la condizione economica dei Paesi meno sviluppati, nei confronti dei quali il diritto straniero è stato introdotto sulla base di fattori diversi dal prestigio (*supra*).

¹²³ L'art. 1 della Carta Canadese dei diritti e delle libertà o l'art. 36 della Costituzione Africana, ad esempio, menzionano espressamente la “ragionevolezza” quale condizione legittima per procedere ad una limitazione dei diritti e libertà garantiti dalle fonti costituzionali. Siffatto strumento, seppur non sempre contemplato dai testi costituzionali, è stato, altresì, impiegato dalla Corti supreme di molti paesi, nell'ambito del controllo di legittimità effettuato sulle fonti interne nel presupposto che il “giudizio di ragionevolezza” costituisca il mezzo più idoneo per bilanciare i valori costituzionali tra loro. Concepite alla stregua di elementi inviolabili ed assoluti, infatti, essi possono scontrarsi e collidere nell'esercizio concreto dell'attività statale. Simili considerazioni possono ripetersi per il diritto internazionale e le relative Corti incaricate di verificare l'aderenza degli Stati firmatari agli obblighi sottoscritti, con riferimento non solo ai testi delle numerose Carte e Convenzioni poste a salvaguardia dei diritti umani, ma anche a quelli delle norme sovranazionali di diritto derivato (es. regolamenti e direttive comunitari), in cui è frequente il riferimento alla “ragionevolezza” (Per un'analisi diffusa delle potenzialità e limiti della ragionevolezza nel diritto privato europeo, S. TROIANO, *op. cit.*, 763 ss.). Anche in questo ambito, tuttavia, restano invariati i termini della questione e cioè che, in quanto categoria in sé neutrale e dal contenuto plasmabile, la specificazione della “ragionevolezza” è rimessa al soggetto incaricato di espletare la suddetta valutazione, identificando i valori sui quali calibrare il giudizio volto ad affermare la legittimità di una certa scelta legislativa ovvero di una determinata condotta umana.

perché a misura d'uomo¹²⁴ – entro le attuali democrazie pluraliste. Il ricorso alla ragionevolezza in testi destinati a trovare applicazione, tanto in ordinamenti di *common law* che di *civil law*, è dunque dipeso, in primo luogo, dalle intrinseche qualità semiotiche dell'espressione medesima¹²⁵, divenendo imprescindibile ogniqualvolta sia necessario comprendere come regolare una situazione concreta, pur nell'impossibilità di formulare *ex ante* una regola unica senza incorrere nell'inconveniente di frustare alcuni tra i plurimi interessi coinvolti. La sua finalità, in definitiva, è proprio quella di garantire la coesistenza tra questi ultimi al meglio delle possibilità.

Intesa in una nuova ampia e diversa cornice, la ragionevolezza non può più essere soltanto descritta come una clausola generale propria di una o più materie o soltanto di taluni sistemi giuridici¹²⁶ e delle loro rispettive peculiarità culturali. Essa, al contrario, rappresenta un emblema di buon governo e di esercizio controllato del potere politico nel rispetto dei diritti umani¹²⁷, nonché un principio universale indispensabile per fondare, in tutti i settori, la cooperazione tra i consociati, pur nel pluralismo dei valori etici e morali¹²⁸. La ragionevolezza – nella sua duplice natura di

¹²⁴ G. CRISCUOLI, *op. cit.*, 752. Sebbene le riflessioni dell'Autore fossero in primo luogo riferite a favorire l'impiego della *reasonableness* in tema di conclusione, interpretazione ed esecuzione del contratto, quale alternativa alla più etica clausola di buona fede in senso oggettivo, le stesse assumono un respiro più ampio nell'ottica di un criterio che si candida ad essere espressione di un principio generale dell'intero ordinamento giuridico.

¹²⁵ S. ZORZETTO, *op. ult. cit.*, 110.

¹²⁶ F. G. SOURGENS, *Reason and reasonableness: the necessary diversity of the common law*, 67 *Me. L. Rev.*, 73 (2015). L'A. evidenzia l'esistenza di tre paradgmi di ragionevolezza – uno pragmatico, uno utilitaristico ed uno formalistico - inerenti ognuno ad un diverso settore del diritto, rispettivamente, *contracts*, *torts* e bilanciamento tra *privacy* e *security*; valori, questi ultimi, richiamati dal IV Emendamento della Costituzione Americana: “*the diversity of conceptions of reasonableness is a structural necessity for an inductive system of normativity to exist. It is not only a historical accident or necessary stage in the dialectic on the way to some future utopia, it is a central feature to, and sign of health of, the common law*” (p. 129).

¹²⁷ Il riferimento è alla *Rule of Law doctrine*. Sulle difficoltà di elaborare una chiara nozione di *Rule of Law* e sul ruolo cruciale assunto da un simile valore nell'ambito dell'odierno panorama internazionale v. *infra*, par. 13 (in particolare nota n. 272).

¹²⁸ La questione solleva numerosi interrogativi di origine giuridica e filosofica, in ordine alla possibilità che la “ragionevolezza” costituisca un semplice fantoccio nelle mani dell'interprete, per imporre al contrario una visione monistica dei principi e dei valori che devono ispirare una società, rinnegando il pluralismo a presidio del quale la stessa è stata in origine invocata. Sul punto, si rinvia agli studi di F. VIOLA, *Ragionevolezza, cooperazione e regola d'oro*, in *Ars Interpretandi*, 2002, 7, 113, 123-129; S. ZORZETTO, *op. ult. cit.*, 113-119; M. CUONO, *Tra arbitrarietà e ragionevolezza. Riflessioni analitiche di teoria e politica giuridica*, relazione presentata al XVII Seminario italiano-spagnolo-francese di Teoria del Diritto (Universidad Carlos III, Madrid 21-22 ottobre 2011), pubblicata in spagnolo (*Entre arbitrariedad y razonabilidad. Hacia una teoría crítica del neoconstitucionalismo*) in *3 Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 44 (2012-2013).

“fine” e di “mezzo”¹²⁹ - indica sia il livello di tutela auspicato per l’individuo in rapporto all’esigenze connesse a ogni ordine pubblico nazionale; sia lo strumento, il parametro di giudizio, per verificare che ogni Stato, nel garantire l’esercizio di certi diritti e libertà individuali, eserciti i propri poteri in maniera non arbitraria, ponderando in modo adeguato gli interessi concorrenti nel rispetto, altresì, degli obblighi internazionali.

Il richiamo al “*reasonable time*” contenuto nella Convenzione, pertanto, lungi dall’identificarsi con la *reasonableness* tipica del *common law*, si inserisce dunque nel secondo dei due ordini sopra descritti (il riferimento è al parametro di buon governo), imponendo un obiettivo politico nazionale e internazionale, finalizzato al perseguimento della massima protezione dei diritti umani, nella consapevolezza che molteplici possono essere gli interessi e i valori, pubblici e privati, che si contendono il campo e, del pari, le soluzioni di equilibrio accettabili. La presenza di un esplicito riferimento alla ragionevolezza all’interno della disposizione che tutela l’accesso alla giustizia e la sua equità, in altri termini, costituisce un’ulteriore conferma degli obiettivi perseguiti dalla Convenzione, comuni a tutti i Paesi firmatari. L’art 6(1) Cedu palesa, infatti, la necessità che il diritto del singolo a un processo equo e senza ritardi sia bilanciato – in caso di conflitto - con l’interesse generale della comunità a una corretta amministrazione della giustizia.

La ricerca di un simile equilibrio è un’esigenza inerente all’intera Convenzione¹³⁰ e il compito relativo è affidato non solo alle singole autorità nazionali ma, altresì, ai giudici europei incaricati di vigilare sul rispetto degli obblighi posti dal diritto convenzionale. In circostanze in cui la durata processuale sembra avere sacrificato, a causa della sua estensione, il diritto del ricorrente a una trattazione della lite in sede giudiziale, dunque, la Corte Edu è chiamata a verificare se la cornice temporale entro cui si è svolto il giudizio abbia compromesso in modo intollerabile il bisogno di giustizia equa e tempestiva anelata dal singolo, ovvero se eventuali ritardi abbiano

¹²⁹ “La ragionevolezza è un mezzo per la soddisfazione dei valori e un valore essa stessa senza il quale neppure gli altri valori potrebbero realizzarsi in modo adeguato” (F. VIOLA, *op. cit.*, 111).

¹³⁰ La necessità che ogni Stato effettui un adeguato bilanciamento tra l’interesse individuale e quello generale è un principio inerente alla Convenzione nel suo insieme, indipendentemente dalla presenza di un espresso richiamo in seno al testo dell’articolo che si assume violato: “*The search for this balance is inherent in the whole of the Convention*” (*Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, 23 settembre 1982, §69; in senso analogo *Soering v. UK*, 7 luglio 1989, §89).

limitato quest'ultimo in modo non irragionevole. Una siffatta scelta, ad ogni modo, così come operata in seno a una precisa vicenda fattuale, dovrà avvenire nel rispetto di taluni criteri, la cui determinazione è affidata, in ultima analisi, proprio alla Corte Edu: *"In effect, it is necessary, for the declaration to become effective, than one agree to submit to the ruling of the court which provides an authorized interpretation of the text"*¹³¹.

Il disaccordo nascente dalla varietà delle possibili interpretazioni di una medesima formula si attenua così, infine, nel tacito intendimento di fare affidamento su una corte internazionale, il cui intervento in via sussidiaria è in grado di propagare i suoi effetti vincolanti, in modo diretto, solo sullo Stato rispondente ma, in modo indiretto, su tutti i Paesi firmatari, seppur non responsabili di alcuna violazione. L'attività nomofilattica riferita all'art. 6(1) della Convenzione è, dunque, rimessa ai medesimi giudici chiamati a intervenire su richiesta dell'individuo che invochi la loro tutela nell'ambito di una specifica fattispecie concreta. L'interpretazione giudiziale della disposizione in oggetto è finalizzata, pertanto, alla ricerca della soluzione che realizzi la piena aderenza del suo contenuto normativo al caso in esame, senza l'ulteriore necessità - ineludibile, invece, per le Corti nazionali o federali superiori chiamate a valutare la coerenza della fonte legislativa rispetto a un comune dettato costituzionale - di verificare l'impatto da essa prodotto all'interno di un dato sistema giuridico nazionale¹³². Una simile preoccupazione non involge l'operato dei giudici della Corte Edu, i quali enucleano il significato della Convenzione nel rispetto di regole ermeneutiche comuni già in parte richiamate in apertura del paragrafo precedente (art. 31-33 della Convenzione di Vienna 1969 sul diritto dei trattati), oltre che dei principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili e delle altre fonti internazionali vincolanti tra tutti gli Stati aderenti¹³³. I giudici europei hanno chiarito, inoltre, di dover ricorrere, talvolta, anche ad altri strumenti normativi non vincolanti – in particolare, le

¹³¹ C. PERELMAN, *op. cit.*, 317.

¹³² F. GALLO, *Rapporti fra Corte costituzionale e Corte Edu*, 2012, disponibile su https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/RI_BRUXELLES_2012_GALLO.pdf. L'A. sottolinea in particolare la differenza tra la Corte Edu e la Corte costituzionale italiana, la quale deve sempre verificare l'impatto della sua pronuncia sull'intero ordinamento normativo, evitando di creare vuoti di tutela che possano compromettere, per effetto della sua stessa sentenza di annullamento, altri beni di pari valore costituzionale.

¹³³ *Golder v. UK*, 21 febbraio 1975, §35, in applicazione dell'art. 31, par. 3, lett. c della Convenzione di Vienna 1969 sul diritto dei trattati.

raccomandazioni e le risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa – i quali sono privi della cogenza che deriva dall'essere espressione di una volontà unanime di tutti i Paesi firmatari, ma appaiono senza dubbio necessari per una corretta comprensione del significato normativo della Cedu¹³⁴. Tali indicazioni elaborate dagli organi del Consiglio d'Europa potranno, dunque, fornire alla Corte ulteriori elementi per definire con maggiore precisione gli obblighi nascenti dall'art. 6(1) Cedu, individuando alcune linee evolutive comuni nella configurazione della giustizia civile dei paesi europei¹³⁵.

L'insieme degli strumenti ermeneutici sopra richiamati permette ai giudici della Corte Edu di definire tanto lo scopo e l'ambito di applicazione del diritto a una ragionevole durata del processo, quanto i criteri posti a governo del giudizio volto ad accertarne la sua eventuale violazione da parte dello Stato. Tali precisazioni, ad ogni modo, intervengono pur sempre nell'ambito di pronunce riferibili alla sola vicenda processuale del singolo ricorrente e sono, dunque, del tutto inidonee a espungere dall'ordinamento statale destinatario della pronuncia, quella legislazione mostrante segni di netta incompatibilità con la normativa internazionale in esame. La Corte Edu opera, infatti, come giudice di ultima istanza chiamato, nel caso concreto, ad assicurare, in via sussidiaria, l'effettiva protezione dei diritti individuali entro ogni realtà nazionale.

¹³⁴ “*In a number of judgments the Court has used, for the purpose of interpreting the Convention, intrinsically non-binding instruments of Council of Europe organs [...] even though those organs have no function of representing States Parties to the Convention, whether supervisory mechanisms or expert bodies. [...] The Court observes in this connection that in searching for common ground among the norms of international law it has never distinguished between sources of law according to whether or not they have been signed or ratified by the respondent State. [...] It will be sufficient for the Court that the relevant international instruments denote a continuous evolution in the norms and principles applied in international law or in the domestic law of the majority of member States of the Council of Europe and show, in a precise area, that there is common ground in modern societies*” (*Demir and Baykara v. Turkey*, 12 novembre 2008, §74-86). Sulle potenzialità degli strumenti di *soft law*, quali norme in grado di influenzare per il tramite della giurisprudenza della Corte Edu, le legislazioni dei sistemi giuridici si veda A. ANDRIJAUSKAITÈ, *Creating Good Administration by persuasion: A case study of the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe*, in 15 (3-4) *International Public Administration Review* 39 ss. (2017).

¹³⁵ Il riferimento è, in particolare, alla Raccomandazione No. R(84) 5 *On the principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice*, adottata il 28 febbraio 1984 (*infra*, par. 8).

6. I criteri elaborati dalla Corte Edu nella determinazione del “*reasonable time*”. I fattori “oggettivi”: la complessità del caso e la condotta delle parti.

Uno dei compiti della Corte Edu, nell’ambito del tema adesso oggetto di indagine, è quello di delineare il contenuto, in termini concreti, del concetto di “*reasonable time*” di cui all’art. 6(1) Cedu; ciò al fine di valutare, nella fattispecie posta al suo giudizio, se le autorità nazionali abbiano violato o meno il diritto del ricorrente a una ragionevole durata del processo. In altri termini, la Corte giudica se l’interpretazione e l’applicazione data dal singolo Stato alla suddetta clausola generale siano in linea con quei principi di giustizia, equilibrio e proporzione che la Convenzione medesima identifica con la ragionevolezza intesa, in termini generali, quale metro di buon governo incentrato sul bilanciamento tra diritti del singolo e interessi della collettività. Un equilibrio siffatto è necessario, infatti, ai fini di una corretta applicazione dell’art. 6(1) delle Cedu in seno alle giurisdizioni interne, quale principio imprescindibile per l’attuazione di un *fair trial* o di una *proper administration of justice*¹³⁶.

Le prime sentenze che hanno esaminato la violazione del “*reasonable time*” con riferimento all’art. 6(1) Cedu hanno evidenziato, in maniera chiara, i numerosi rischi sottesi a un simile giudizio il quale - lungi dall’essere un riesame nel merito della fattispecie, o un controllo di legittimità sulle norme procedurali che ne hanno influenzato le tempistiche di trattazione in sede giurisdizionale - non deve in alcun modo sfociare in un parere sulla ragionevolezza dell’intero sistema processuale di una nazione¹³⁷. Eventuali disfunzioni o complessità rinvenute dai giudici europei nel sistema processuale dell’ordinamento interno, infatti, dovrebbero poter rappresentare soltanto un’occasione di riflessione per lo Stato interessato, al quale è rimessa ogni decisione in ordine all’opportunità di modificare o meno il proprio apparato giurisdizionale, anche ove quest’ultimo sia fonte di una violazione della Convenzione in termini di durata del processo¹³⁸. La valutazione della Corte Edu – la quale non ha

¹³⁶ *Supra*, par. 5.

¹³⁷ *Neumeister v. Austria*, 27 giugno 1968; *Ringelisen v. Austria*, 16 luglio 1971 e *Konig v. FRG*, 28 giugno 1978.

¹³⁸ “*Before embarking upon this examination, the Court wishes to emphasise that it is not its function to express an opinion on the German system of procedure before administrative courts which, as the Agent of the Government stated, enjoys a long tradition. Admittedly, the present system may appear*

a oggetto le leggi che regolano il procedimento giurisdizionale, così come l'intero sistema di giustizia dello Stato interessato - è limitato e circoscritto, dunque, alla durata di un particolare procedimento giurisdizionale, così come condotto avanti una corte nazionale, al solo fine di accertare se lo Stato abbia contravvenuto all'obbligo previsto dalla Convenzione, cagionando una lesione del diritto del ricorrente a una giustizia equa in tempi opportuni.

Simili precisazioni intorno all'oggetto del giudizio svolte dai giudici della Corte Edu hanno mostrato la chiara intenzione di elaborare un criterio univoco in base al quale valutare la ragionevolezza dei tempi processuali senza, comunque, che ciò si traduca in una misurazione esatta di essi; al contrario, si è cercato di condurre un'analisi mai avulsa dalle circostanze della singola fattispecie concreta rifiutando, pertanto, il principio per cui il diritto soggettivo contemplato all'art. 6(1) della Convenzione consenta l'individuazione, in termini astratti e generali, delle facoltà e dei limiti connessi all'esercizio dello stesso¹³⁹. Le peculiarità della specifica vicenda processuale hanno costituito, di fatto, l'unico parametro utile per stabilire, di volta in volta, se il tempo impiegato dai giudici nazionali per decidere quella causa sia stato ragionevole o meno¹⁴⁰. La misurazione del tempo occorso per condurre il processo avanti le corti interne costituisce, infatti, una mera operazione preliminare all'espletamento del giudizio in sede europea e opera - qualunque sia la sua estensione - alla stregua di un dato in sé neutrale. Una volta racchiuso il processo tra un *dies a quo* e un *dies ad quem*¹⁴¹, dunque, la Corte Edu entra nel vivo della propria indagine,

complex on account of the number of courts and remedies [...] it is for the State alone to draw the conclusions and, if need be, to simplify the system with a view to complying with Article 6 para. 1 (art. 6-1) of the Convention" (König v. FRG, 28 giugno 1978, §99-100).

¹³⁹ *Supra*, par. 5.

¹⁴⁰ "The reasonableness of the duration of proceedings covered by Article 6 para. 1 (art. 6-1) of the Convention must be assessed in each case according to its circumstances" König v. FRG, 28 giugno 1978, §99).

¹⁴¹ Con riferimento al processo inerente ai diritti e obblighi di carattere civile, la regola generale è che il *dies a quo* sia la data in cui la causa è sottoposta ad un giudice e il *dies ad quem* quella in cui è stata raggiunta la "decisione finale". Quest'ultima, in particolare, non coincide con la *res iudicata*, configurando piuttosto un concetto più ampio e comprensivo sia della data in cui la causa è stata decisa nel merito - con riferimento tanto all'*an* quanto al *quantum* - sia dell'eventuale fase esecutiva, la quale è considerata una prosecuzione del procedimento principale anche ove, come in Italia, essa rappresenti un processo a sé stante (*Zappia v. Italy*, 26 settembre 1996, §20): "Execution of a judgment given by any court must therefore be regarded as an integral part of the "trial" for the purposes of Article 6" (*Hornsby v Greece*, 19 marzo 1997, §40). L'individuazione del *dies ad quem* è rilevante altresì ai fini di verificare la ricevibilità del ricorso avanti la Corte Edu ex art 35(1) Cedu, ma il termine di sei mesi non decorrerà se, previo esaurimento dei ricorsi interni, la procedura è considerata ancora pendente.

la quale si scinde in due momenti tra loro in relazione di dipendenza: l'uno, riservato all'analisi di alcuni fatti rilevanti della controversia; l'altro, alla elaborazione di questi ultimi per trarne un giudizio di valore, volto a stabilire se lo Stato abbia o meno violato l'art. 6(1) della Convenzione.

Come detto, la prima parte dell'attività dei giudici europei riguarda l'analisi dei fatti di causa connotanti quel giudizio oggetto di indagine. Essa, tuttavia, non contempla in modo indistinto la totalità dei dettagli del procedimento presupposto, ma implica una selezione degli stessi secondo taluni parametri – anche detti criteri o fattori -

Sull'identificazione del *dies ad quem* con la piena esecuzione della sentenza di merito definitiva, quale principio affermato a partire dalla sentenza *Hornsby*, tuttavia, vi sono state alcune pronunce oscillanti da parte della Corte Edu, dal momento che l'esecuzione può essere avviata e/o ultimata dopo molto tempo dal rilascio della prima ovvero essere iniziata sulla base di una sentenza non ancora definitiva (Cfr. *Malama v. Greece*, 1° marzo 2001, §34: “*Although the judgments in question were not executed until after the application had been lodged, the Court is unable to accept that the time taken to execute them should fall within the period to be taken into consideration in respect of the complaint concerning the length of the proceedings*”).

Ciò che emerge, in ogni caso, è che ai fini della valutazione sul *reasonable time* il processo viene guardato come unico anche ove sia stato interessato da una pluralità di diversi procedimenti giurisdizionali, ordinari o avanti delle corti superiori, paralleli o sequenziali, funzionali alla risoluzione della lite, ad eccezione del ricorso pregiudiziale avanti la Corte di Giustizia dell'Unione Europea “*because to do so would adversely affect the system instituted by Article 177 of the EEC Treaty [art. 267 TFEU] and work against the aim pursued in substance in that Article*” (*Pafitis and others v. Greece*, 26 febbraio 1998, §95). Ai tempi sopra descritti, tuttavia, verranno sommati anche quelli impiegati per esperire tentativi di conciliazione e altri procedimenti di natura stragiudiziale obbligatori per l'introduzione del giudizio, oppure intrapresi sotto la supervisione di un giudice, benché condotti davanti soggetti, pubblici o privati, considerati “autorità competenti” ai fini della Convenzione (*infra*). Per la determinazione della durata processuale, pertanto, non verranno in rilievo tutti quei procedimenti non giudiziali eseguiti per volontà delle parti (si pensi, ad esempio, ai metodi alternativi di risoluzione delle controversie o istanze per ottenere dagli uffici amministrativi altri documenti giudicati dalle stesse funzionali per introdurre la lite).

Alla luce di quanto sopra riassunto, dunque, è evidente che derogando alla regola generale, il *dies a quo* può coincidere con un momento antecedente alla proposizione della domanda giudiziale, allorché le parti esperiscano motu proprio quei procedimenti obbligatori per introdurre la causa. Tale ipotesi, tuttavia, non è l'unica in cui si verifica una anticipazione del *dies a quo*, così come precisato dalla Corte Edu, ad esempio, per il processo civile incardinato da una vittima di violenza da parte della polizia, nonché ove le parti del processo vi subentrino in qualità di eredi del *de cuis* e, più in generale, ove ciò si ritenga opportuno in base ai fatti di causa (*Golder v. UK*, 21 febbraio 1975, §32: “*It is conceivable also that in civil matters the reasonable time may begin to run, in certain circumstances, even before the issue of the writ commencing proceedings before the court to which the plaintiff submits the dispute*”). In base alle circostanze del caso concreto, inoltre, la stessa individuazione del *dies a quo* potrebbe addirittura essere irrilevante ove sia evidente la violazione dell'art. 6(1) Cedu (*Darnell v. UK*, 26 ottobre 1993, §21) oppure essere postergata ad un momento successivo alla proposizione dell'azione, ove in quella data lo Stato non abbia ancora ratificato la Convenzione (*Kanoun v. France*, 3 ottobre 2000, §43).

Per un'analisi più puntuale della determinazione della durata del processo secondo la giurisprudenza della Corte Edu cfr. Report della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), *op. cit.*, 30-37; *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights*, *op. cit.*, 79; F. DE SANTIS DI NICOLA, *op. ult. cit.*, 118 ss.

considerati più pertinenti nel guidare la formulazione di un parere sulla ragionevolezza della durata del processo in esame. Siffatti elementi servono a identificare quelle porzioni dell'estensione complessiva del procedimento che, riferibili allo Stato, hanno reso la stessa irragionevole ai sensi della Convenzione. Solo tali ritardi, infatti, potranno essere giudicati eccessivi e, dunque, incompatibili con le finalità e i caratteri della tutela giurisdizionale configurati dall'art. 6(1) Cedu¹⁴².

I suddetti parametri sono stati individuati dalla Corte Edu e dalla Commissione basandosi su altri criteri già in precedenza enucleati dalle stesse per dare applicazione all'art. 5(3) Cedu selezionando, tra questi ultimi, quelli ritenuti più consoni per vagliare la durata di un procedimento giurisdizionale che coinvolga anche dei soggetti non sottoposti a limitazioni della loro libertà personale¹⁴³, tanto in controversie di natura penale quanto civile, secondo l'accezione accolta dal diritto convenzionale per queste ultime¹⁴⁴. Tali criteri di giudizio, detti “*fairly conventional*”¹⁴⁵, sono sostanzialmente quattro: (i) la complessità del caso, (ii) la condotta del ricorrente, (iii) la condotta delle autorità competenti e, infine, (iv) la “posta in gioco”, vale a dire la rilevanza del bene oggetto della controversia per la parte in causa.

¹⁴² *Patrianakos v Greece*, 15 luglio 2004, § 22: “*seules les lenteurs imputables aux autorités judiciaires compétentes peuvent amener à constater un dépassement du délai raisonnable contraire à la Convention*”.

¹⁴³ Nel caso *Neumeister v. Austria* del 27 giugno 1968, si affrontò per la prima volta una ipotesi di violazione del “*reasonable time*” in riferimento all'art. 6(1) Cedu, guardando con attenzione ai 7 criteri che erano stati adoperati dalla Commissione e dalla Corte, per valutare la ragionevolezza del tempo trascorso perché una persona arrestata, o sottoposta a misure cautelari, fosse giudicata, almeno in primo grado, innocente o colpevole. In riferimento a quest'ultima ipotesi, la principale preoccupazione dei giudici europei fu quella di effettuare “*a coherent interpretation without any appearance of arbitrariness*” della clausola generale di cui all'art. 5(3) della Convenzione, prendendo in considerazione: (i) “*the actual length of detention*”; (ii) “*the nature of the offence, the penalty prescribed and to be expected in the event of conviction and national legislation on the deduction of the period of detention from any sentence passed*”; (iii) “*the material, moral or other effects of detention upon the detained person beyond what are the normal consequences of detention*”; (iv) “*the conduct of the accused: (a) Did he contribute to the delay or expedition of the investigation or trial? (b) Were proceedings delayed by applications for release pending trial, appeals or other remedies? (c) Did he request release on bail or offer other guarantees to appear for trial?*”; (v) “*the difficulties in the investigation of the case (its complexity in respect of the facts or the number of witnesses or accused, the need to obtain evidence abroad, etc.)*”; (vi) “*the manner in which the investigation was conducted: (a) the system of investigation applicable (b) the conduct of the investigation by the authorities (their diligence in dealing with the case and the manner in which they organised the investigation)*”; e (vii) “*the conduct of the judicial authorities: (a) in dealing with applications for release pending trial; (b) in completing the trial*” (cfr. Commissione, report del 27 maggio 1966, p. 68-70 e Corte Edu, sentenza del 27 giugno 1968, p. 20 §2-3).

¹⁴⁴ Sull'autonomia della nozione di “*civil rights and obligations*” contenuta nell'art. 6(1) Cedu si veda *supra* par. 4, nota 42.

¹⁴⁵ F. TULKENS, *op. cit.*, 244.

I primi due parametri sopra richiamati - complessità del caso e condotta del ricorrente - si compongono di un insieme di elementi oggettivi¹⁴⁶ indicanti delle condizioni in grado di incidere in senso dilatorio sulla determinazione dei tempi della lite, riferibili a circostanze del tutto estranee alle autorità statali che hanno esaminato il caso e pertanto inconferenti, almeno in linea di principio, per attestare una responsabilità dello Stato. Indagare la complessità del caso significa, infatti, verificare se in esso sono presenti degli elementi, propri della struttura contenziosa, che hanno necessità dell'impiego di tempi processuali più lunghi quali, ad esempio, il numero delle parti, l'ampiezza del materiale probatorio¹⁴⁷ o la necessità di ricorrere, nel corso dell'istruttoria, a delle autorità estere¹⁴⁸ o a un ingente numero di esperti¹⁴⁹. Anche altre circostanze estranee ai fatti di causa e inerenti, piuttosto, al loro corretto inquadramento in diritto possono contribuire ad accrescere la complessità della vicenda. Le complicazioni dovute alla presenza di lacune o contrasti interpretativi sulla normativa applicabile¹⁵⁰ - talora determinati da importanti riforme politico-economiche in atto¹⁵¹, richiedenti l'intervento della giurisdizione superiore o comunitaria¹⁵² - nonché la stessa conformazione macchinosa della procedura adottata dallo Stato per quel tipo di lite¹⁵³ sono state talora considerate un fattore influente sulla durata di quest'ultima.

¹⁴⁶ *Erkner and Hofauer*, 23 aprile 1987, §68: “At all events, the applicants' behaviour constitutes an objective fact which cannot be attributed to the respondent State and which must be taken into account for the purpose of determining whether or not the reasonable time referred to in Article 6 § 1 (art. 6-1) has been exceeded”. *Neumeister v Austria*, 27 giugno 1968, p.38, §21: “It is beyond doubt that the Neumeister case was of extraordinary complexity [...] It is, for example, not possible to hold the Austrian judicial authorities responsible for the difficulties they encountered abroad in obtaining the execution of their numerous letters rogatory”.

¹⁴⁷ *H. v. UK*, 8 luglio 1987, §72. In senso contrario, *Martins Moreira v. Portogallo*, 26 ottobre 1988, §48.

¹⁴⁸ *Neumeister v Austria*, 27 giugno 1968, p.38, §21

¹⁴⁹ *Matusik v Poland*, 1° ottobre 2013, §35-36.

¹⁵⁰ *Lupeni Greek Catholic Parish and Others v. Romania*, 29 novembre 2016, §150: “Albeit the case in itself was not a particularly complex one, the lack of clarity and foreseeability in the domestic law rendered its examination difficult”.

¹⁵¹ *Sussmann v. Germany*, 16 settembre 1996, §50, in seguito alla riunificazione dei territori della Repubblica Federale di Germania (RFG) e della Repubblica Democratica Tedesca (RDT); *Trickovic v. Slovenia*, 12 giugno 2001, §50-51, in seguito alla dissoluzione della Jugoslavia.

¹⁵² *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v Finland*, 27 giugno 2017, §212, in cui si precisa, altresì, che il tempo impiegato per l'espletamento del rinvio pregiudiziale avanti la Corte di Giustizia dell'Unione Europea non si somma alla durata del procedimento di merito del quale si indaga la ragionevolezza (§208). Così anche *Patifis and Others v Greece*, 26 febbraio 1998, §95.

¹⁵³ *Tierce v San Marino*, 17 giugno 2003, §31; *Cipolletta v. Italy*, 11 gennaio 2018, §43.

La condotta del ricorrente, a sua volta, costituisce un elemento idoneo a ridurre o dilatare sensibilmente i tempi del giudizio avanti i giudici nazionali, i quali non devono ostacolare i litiganti nell'esercizio delle facoltà attribuite loro dalla legge e proprie di un processo civile incentrato sul principio dispositivo che, almeno nei suoi corollari essenziali, è requisito del *fair trial*, ai sensi dell'art. 6(1) della Convenzione¹⁵⁴. Le parti, infatti, potrebbero aver meglio precisato le proprie domande ed eccezioni nel corso del giudizio, così come tentato la risoluzione stragiudiziale della causa¹⁵⁵, richiesto la nomina di taluni consulenti tecnici¹⁵⁶, ovvero l'integrazione del contraddittorio o la riunione con altri procedimenti. Il ricorrente e la sua controparte potrebbero, inoltre, aver indugiato nel dare impulso al processo presupposto¹⁵⁷, errato nella sua corretta instaurazione¹⁵⁸, avanzato istanze di rinvio o disertato, infine, alcune udienze¹⁵⁹. L'esperimento di tutte le attività sopra elencate è consentito, di fatto, dalla stessa normativa processuale domestica, candidandosi, così, ad assumere, ai fini del giudizio volto ad accertare la sola responsabilità dello Stato per la violazione degli obblighi internazionali, una valenza analoga e desumibile dall'effetto di tali condotte di estendere o meno la durata di un processo in modo oggettivo, tanto se esercitato in modo conforme ai doveri di diligenza e correttezza¹⁶⁰ delle parti, quanto se esito di un

¹⁵⁴ Tra i principi connaturati al *fair trial* civile ai sensi dell'art. 6 della Convenzione rientra il diritto delle parti di decidere se adire o meno una corte statale, di delineare l'oggetto della controversia e di potersi difendere nel rispetto del contraddittorio avanti un giudice indipendente e imparziale: "*In other words the "tribunal" has a duty to conduct a proper examination of the submissions, arguments and evidence adduced by the parties*" (cfr. *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights*, op. cit., 56, 66-70). L'*adversarial principle* è infatti strettamente connesso al requisito fondamentale dell'*equality of arms* (*Regner v. the Czech Republic* [GC], 19 settembre 2017, §146) i quali non consentono al giudice civile di decidere la controversia sulla base di fatti ignoti ad una o ad entrambe parti, o di estendere l'oggetto della stessa a questioni che le parti non volevano sottoporre al giudice. La procedura civile vigente in seno ad ordinamento giuridico, pertanto, non modifica alcuno dei suddetti corollari: "*Only the parties to a dispute may properly decide whether this is the case; it is for them to say whether or not a document calls for their comments. What is particularly at stake here is litigants' confidence in the workings of justice, which is based on, inter alia, the knowledge that they have had the opportunity to express their views on every document in the file*" (*Nideröst-Huber v. Switzerland*, 18 Febbraio 1997, §29). Sul "principio dispositivo", quale principio cardine del processo civile e sintesi dei principi della domanda e della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, tanto nel processo tendente al modello cd. *adversarial* quanto *inquisitorial*, si veda *supra* par. 1.

¹⁵⁵ *Pizzetti v Italy*, 26 febbraio 1993, §18.

¹⁵⁶ *Sopp v. Germany*, 8 ottobre 2009, §35.

¹⁵⁷ *Patrianakos v Greece*, 15 luglio 2004, § 23; *Vernillo v. France*, §34 in cui si sottolinea che "*the parties showed little alacrity in filing their submissions*".

¹⁵⁸ *Beaumartin v France*, 24 novembre 1994, §33.

¹⁵⁹ *Lavents v Latvia*, 28 novembre 2002, § 100; *Krakolinig v. Austria*, 10 maggio 2012 §27.

¹⁶⁰ Così, *Patrianakos v Greece*, 15 luglio 2004, § 24 in cui la Corte Edu considera tutti i ritardi attribuibili alle parti, le quali hanno liberamente scelto, in modo del tutto legittimo, di non presentarsi

uso improprio della normativa domestica per finalità diverse da quelle considerate meritevoli di tutela¹⁶¹. La scelta di astenersi da tattiche dilatorie nel pieno rispetto dei propri obblighi di condotta, al pari di quella di avvalersi di ulteriori strumenti acceleratori messi a disposizione dal legislatore¹⁶² è rimessa, infatti, alle parti medesime, le quali non sono gravate dall'art. 6(1) della Convenzione di alcun dovere di imprimere rapidità al processo¹⁶³.

Una simile considerazione, ad ogni modo, non legittima *ex se* una totale o parziale congestione del processo avanti le autorità statali; neppure nell'ipotesi in cui la legislazione domestica attribuisca alle parti una maggiore libertà nella modulazione dei tempi del giudizio, subordinando, ad esempio, ogni atto del procedimento all'impulso delle medesime¹⁶⁴ onerate di “*to carry out the procedural steps in the manner and within the time prescribed*”¹⁶⁵. I ritardi provocati da circostanze che

in udienza, determinando una interruzione provvisoria del procedimento. Ai sensi della normativa processuale della nazione, il giudice civile greco non disponeva di alcun potere per obbligare d'ufficio le parti a riprendere e proseguire il giudizio.

¹⁶¹ Così, *Pereira de Silva v Portugal*, 22 marzo 2016, in cui la Corte Edu esclude la violazione dell'art. 6(1) Cedu nell'ambito di un procedimento durato 12 anni, 2 mesi e 5 giorni per tre livelli di giurisdizione, sottolineando il ruolo decisivo svolto dalla parte la quale, impugnata la decisione contraria alla sua istanza di rimborso di alcune spese di missione sostenute in qualità di magistrato, non solo, è stata destinataria di numerose sanzioni da parte dei giudici nazionali per aver mirato a ritardare lo svolgimento del giudizio, ma ha altresì presentato alle suddette corti: quattro ricorsi; sette richieste di chiarimenti sulle decisioni dei tribunali; sei domande di annullamento dei provvedimenti emessi; quattro domande di riesame inerenti a tali decisioni; e tre domande diverse, di cui una identica ad una precedentemente respinta (§76-79).

¹⁶² Così, in *Unión Alimentaria Sanders S.A. v Spain*, 7 luglio 1989, § 35: “*the Court considers that the person concerned is required only to show diligence in carrying out the procedural steps relating to him, to refrain from using delaying tactics and to avail himself of the scope afforded by domestic law for shortening the proceedings. He is under no duty to take action which is not apt for that purpose [...] even if in this case it [i.e. the recurso de amparo] indirectly helped to expedite the proceedings, it cannot on that account be regarded as an ordinary procedure for achieving that end.*”.

¹⁶³ *Erkner and Hofauer*, 23 aprile 1987, §68 in cui la Corte ribadisce che “*applicants cannot be blamed for making full use of the remedies available to them under domestic law*”. In senso analogo, *Poiss v Austria*, 23 aprile 1987, §57-60; *Wiesinger v Austria*, 30 ottobre 1991, §57-58.

¹⁶⁴ La Corte Edu si riferisce al principio dell'impulso di parte parlando di “*principe du dispositif*” o “*principle of determination*” o “*principle of the free disposition of the parties*”, indicando così la regola della legislazione statale secondo cui la gestione dei tempi processuali del processo civile sia rimessa alle parti. Tale terminologia, tuttavia, può apparire fuorviante, dal momento che una simile facoltà – a differenza del principio dispositivo in senso stretto (*supra*) – non rientra in quel nucleo di principi comuni a tutti gli ordinamenti occidentale né del *fair trial* ai sensi dell'art. 6(1) della Convenzione. La confusione che un simile lessico ingenera, in particolare per il giurista italiano, è ben evidenziata da F. DE SANTIS DI NICOLA, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, *op. cit.*, 175.

¹⁶⁵ *Vernillo v France*, 20 febbraio 1991, §30. In senso analogo, *Keaney v. Ireland* del 30 aprile 2020, §89-90: “*The Court has recognised that in civil proceedings the principal obligation for progressing proceedings lies on the parties themselves, who have a duty to diligently carry out the relevant procedural steps [...] However, a principle of domestic law or practice that the parties to civil*

esulano sia dall'operato delle corti nazionali che dalla volontà delle parti in lite - in uno a quelli dovuti all'utilizzo di taluni strumenti posti dal diritto domestico in favore di queste ultime - non consentono dunque, per ciò soltanto, una compressione delle tutele assicurate all'individuo dalla Convenzione e richiedono alla Corte Edu di proseguire oltre l'esame della vicenda. La presenza di concause in grado di diluire la durata processuale non esclude, infatti, che possano comunque esistere gli estremi per accertare una violazione dell'art. 6(1) Cedu da parte dello Stato, allorché ritardi di maggiore gravità - attribuibili a quest'ultimo soltanto - abbiano influenzato i tempi del processo sino a renderli irragionevoli¹⁶⁶.

Il nitido intento della Corte Edu di considerare i due parametri sopra indicati alla stregua di un fattore operante in senso soltanto riduttivo rispetto alla complessiva durata del processo - così come era già stata determinata in via preliminare - non riassume tuttavia, in modo completo, l'operare in concreto dei giudici europei. Il principio secondo cui lo Stato risponde soltanto di quei ritardi che, al netto degli altri dovuti a circostanze oggettive, sono al medesimo imputabili e intollerabili nell'economia dell'intero processo è stato infatti piegato – come si vedrà meglio in seguito¹⁶⁷ - verso l'accoglimento di una pluralità di soluzioni non sempre del tutto coerenti con una tale premessa. Le lungaggini ascrivibili tanto alla complessità del caso, quanto alla condotta del ricorrente, sono state considerate tali da sollevare *in toto* lo Stato dal proprio obbligo di garantire una corretta gestione della giustizia civile¹⁶⁸; così come, al contrario, sono state qualificate come elementi significativi dell'inettitudine dello Stato stesso nell'organizzare il proprio sistema in modo tale da

proceedings are required to take the initiative with regard to the progress of the proceedings does not dispense the State from complying with the requirement to deal with cases in a reasonable time”.

¹⁶⁶ “It is for the Contracting States to organise their judicial systems in such a way that their courts are able to guarantee the right of everyone to obtain a final decision on disputes concerning civil rights and obligations within a reasonable time” è un'affermazione assai ricorrente nelle sentenze della Corte Edu in tema di ragionevole durata del processo (*ex multis*, *Frydlender v. France* [GC], 26 giugno 2000, § 45; *Mikulic v. Croatia*, 7 Febbraio 2002, §45; *Keaney v. Ireland* del 30 aprile 2020, §87). In termini ancora più perentori *Price and Lowe v. UK*, 29 luglio 2003, §23 ove si legge: “If a State lets proceedings continue beyond the “reasonable time” prescribed by Article 6 of the Convention without doing anything to advance them, it will be responsible for the resultant delay”.

¹⁶⁷ *Infra*, parr. 10 e 11.

¹⁶⁸ *Ex multis*, *Hokkanen v. Finland*, 23 settembre 1994; *Ciricosta and Viola v. Italy*, 4 dicembre 1995; *Tsikakis; Glaser v. UK*, 13 dicembre 2000; *Zienliski v. Poland*, 15 febbraio 2005 (*Infra*, parr.10 e 11).

assicurare a ogni individuo il diritto a un equo processo entro tempi ragionevoli¹⁶⁹.

7. Segue: La condotta delle autorità competenti e l'obiettivo di efficienza giudiziaria in chiave qualitativa.

La condotta delle autorità competenti - vale a dire il terzo parametro utilizzato dai giudici europei - acquista centralità nell'ambito dell'indagine sui fatti di giudizio, quale strumento atto a rintracciare, tra le plurime situazioni dilatorie, le sole adeguate a concludere nel senso di una violazione della Convenzione, poiché contrarie alle aspettative del singolo e della collettività, così come interpretate dalla giurisprudenza della Corte Edu. Il criterio in esame, infatti, costituisce il filtro più immediato per osservare, in concreto e nella sua dimensione reale, il modo in cui lo Stato ha adempiuto l'obbligazione positiva posta dall'art. 6(1) Cedu, nei confronti di colui che, in qualità di attore o convenuto, ha richiesto di poter avere un pieno accesso alla tutela giurisdizionale nazionale in tempi ragionevoli.

Il testo della Convenzione, pur mettendone in primo luogo in risalto la natura di diritto soggettivo - garantito non solo in via primaria, ma anche secondaria, allorché violato da terzi o dalle stesse autorità statali nell'esercizio delle loro funzioni (art. 13 Cedu)¹⁷⁰ - circoscrive con sufficiente chiarezza la duplice dimensione, soggettiva e oggettiva, sottesa all'art. 6(1) Cedu. La disposizione in esame, infatti, come già rilevato¹⁷¹, impone a ogni Paese firmatario di strutturare il proprio ordinamento in modo che ciascun individuo possa nutrire massima fiducia nei confronti del sistema giudiziario, poiché messo nelle condizioni di ricevere dalle sue autorità una tutela giurisdizionale equa ed effettiva; qualità, queste ultime, che pervadono in maniera costante ogni atto del procedimento giurisdizionale, partecipandovi financo nella sua estrinsecazione temporale, imponendo al processo di assumere una durata ragionevole.

La medesima distinzione concettuale si rileva anche in seno alla giurisprudenza della Corte Edu, la quale pone in chiaro risalto il profilo oggettivo del diritto a una ragionevole durata del processo, enunciando l'obbligo dello Stato di garantire

¹⁶⁹ *Ex multis*, *Bock v. Germany*, 29 marzo 1989; *Berlin v. Luxembourg*, 15 luglio 2003; *Sundov v. Croatia*, 13 aprile 2006; (*Infra*, parr. 7, 8 e 11).

¹⁷⁰ *Supra* par. 4.

¹⁷¹ *Supra* par. 5.

all'individuo una “*proper administration of justice*”¹⁷². Una simile formula riassume infatti i suddetti valori di equità, effettività e tempestività processuale, già interni all'art. 6(1) della Convenzione e alla sua dimensione oggettiva, evidenziando così la condotta richiesta alle singole autorità riferibili allo Stato e coinvolte nell'erogazione e nell'amministrazione della giustizia. Tutte le autorità competenti, così come identificate dalla Corte Edu, hanno il dovere di mettere l'utente nelle condizioni di poter ottenere una decisione nel merito della controversia, nonché la sua esecuzione, nel rispetto di tutte le garanzie processuali ed entro tempi congrui. L'attenzione della giurisprudenza europea, dunque, attraverso l'elaborazione del terzo criterio volto a esaminare la condotta delle autorità competenti per rilevare l'eventuale violazione del diritto a una ragionevole durata del processo, sembra spostare l'interesse della medesima verso il perseguimento dell'obiettivo di efficienza giudiziaria intesa in chiave qualitativa, vale a dire come capacità del sistema giuridico e dei suoi organi di definire ogni singola controversia senza violare il diritto dell'individuo a un equo processo, tra cui il diritto di ricevere la tutela giurisdizionale senza indebiti ritardi¹⁷³.

Nell'ambito di pronunce atte ad accertare la violazione dell'art. 6(1) Cedu sotto profili diversi dalla sola garanzia del *reasonable time*, gli stessi giudici della Corte Edu non hanno mostrato alcuna incertezza nel corroborare una simile conclusione, affermando che la mera rapidità processuale - se intesa quale diritto del tutto autosufficiente e autonomo dagli altri valori che configurano il *fair trial* - non trova luogo tra il ventaglio di tutele offerte dalla Convenzione. In ipotesi in cui il ricorrente lamenti una violazione del suo diritto alla difesa nel contraddittorio tra le parti - tanto nella possibilità di conoscere i fatti e il materiale probatorio prima che questi siano posti a fondamento della decisione del giudice (cd. *adversarial principle*), quanto nell'opportunità di perorare in modo soddisfacente la propria posizione in giudizio (cd. *equality of arms*)¹⁷⁴ - è stato chiarito senza ambiguità che “*to save time and expedite*

¹⁷² *Boddaert v Belgium*, 12 ottobre 1992, §39; *Süssmann v. Germany*, 16 settembre 1996, §57; *Gast and Popp v. Germany*, 25 febbraio 2000, § 75.

¹⁷³ Una simile nozione di efficienza è contenuta, altresì, all'articolo 31 della Raccomandazione del Comitato dei Ministri (2010)12, cit.: “*Efficiency is the delivery of quality decisions within a reasonable time following fair consideration of the issues*”; nonché all'articolo 34(2) ove si legge: “*The power of a judge to make a decision in a particular case should not be solely limited by a requirement to make the most efficient use of resources*”.

¹⁷⁴ *Supra* nota 154.

the proceedings”¹⁷⁵ non può costituire una giustificazione atta a legittimare ogni condotta delle autorità preposte alla tutela giurisdizionale. L’esigenza di celerità non può rappresentare, dunque, un valore primario sul quale orientare la conduzione del processo, seppur questo non sia incompatibile *ex se* coi valori della Convenzione e, anzi, opportuno per evitare che il procedimento giurisdizionale cagioni un danno alle parti allontanando oltremodo il momento della sua definizione. La velocità del processo, in altri termini, non coincide con la ragionevolezza della sua durata e una simile, eventuale, equivalenza interviene solo in via subordinata, allorché si dia adempimento a tutte le altre garanzie del *fair trial* previste dall’art. 6(1) Cedu, il quale nel suo insieme “*is intended above all to secure the interests of the parties and those of the proper administration of justice*”¹⁷⁶.

Le modalità e il grado di diligenza con cui l’efficienza giudiziaria si estrinseca appaiono, tuttavia, mutevoli e dipendenti sia dalle circostanze di fatto della singola fattispecie concreta - quali la complessità del caso, la condotta del ricorrente e la posta in gioco (*infra*) - sia dal tipo di autorità coinvolta, in modo diretto o indiretto, nella risoluzione della vicenda processuale sottoposta all’attenzione della Corte Edu.

Con riferimento ai soggetti che compongono l’organo giudicante (monocratico o collegiale) incaricato di dirimere la controversia, la Corte ha auspicato che questi operino con la massima solerzia, esercitando cioè tutte le facoltà in loro possesso, previste dalla legge o dalla prassi vigente, per impedire che in seno al procedimento si verifichino dei periodi di stasi o di inattività, superflui e ingiustificati¹⁷⁷. I giudici

¹⁷⁵ La condotta del Tribunale Federale svizzero consistita nel non trasmettere alle parti in causa alcune osservazioni emesse dall’autorità giudiziaria cantonale, ad esempio, non è stata considerata legittima, benché ispirata soltanto a risparmiare sui tempi del processo civile senza avere in alcun modo inciso sul suo esito (*Nideröst-Huber v. Switzerland*, 18 Febbraio 1997, §23-24). Del pari, non è conforme all’art. 6(1) Cedu, il rifiuto opposto dalla corte nazionale alla richiesta della parte di rinviare l’udienza supportata da valide ragioni, per il solo timore di violare il *reasonable time* di un processo già pendente da tempo (*Vardanyan and Nanushyan v. Armenia*, 27 ottobre 2016, §85-86).

¹⁷⁶ *Nideröst-Huber v. Switzerland*, 18 Febbraio 1997, §30: “*No doubt the filing of observations like those in issue in the present case is calculated to save time and expedite the proceedings. As its case-law bears out, the Court attaches great importance to that objective, which does not, however, justify disregarding such a fundamental principle as the right to adversarial proceedings. In fact, Article 6 para. 1 (art. 6-1) is intended above all to secure the interests of the parties and those of the proper administration of justice*”.

¹⁷⁷ Il principio affermato nel caso *Unión Alimentaria Sanders S.A. v Spain*, del 7 luglio 1989 è stato ribadito, altresì, nelle sentenze più recenti, ove si precisa che è dovere del giudice “*to ensure compliance with the requirements of Article 6 in terms of reasonable time*” (*ex multis, Ciricosta and Viola v. Italy*, 4 Dicembre 1995; *Costa Ribeiro v. Portugal*, 30 Aprile 2003).

devono pertanto tenere udienza nel rispetto del calendario fissato, evitando così ritardi o rinvii non richiesti dalle parti e, al contempo, aver cura che non siano smarriti gli atti di causa¹⁷⁸, nonché emettere i provvedimenti richiesti secondo i termini di rito. L'invito rivolto ai giudici statali, tuttavia, non è soltanto quello di assicurare ordinaria diligenza nell'espletamento di ogni attività loro propria, che incida sui tempi della lite in modo dilatorio ove non prontamente adempiuta. Più in generale, infatti, in linea altresì coi principi elaborati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per migliorare il funzionamento della giustizia civile (desumibili, in particolare, dal testo della raccomandazione No. R(84)5 *On the principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice* del 28 febbraio 1984¹⁷⁹), gli stessi giudici nazionali devono dare prova di fare quanto in loro potere per la definizione di ogni caso secondo tempi e risorse proporzionati alle peculiarità e alla complessità della singola vicenda concreta¹⁸⁰. Il giudice deve pertanto, in primo luogo, evitare di intraprendere, su richiesta di parte o d'ufficio, qualsivoglia attività produttiva di effetti dilatori – come, ad esempio, la realizzazione di un *simultaneus processus*¹⁸¹ o l'ammissione di prove costituende - se non strettamente funzionale a una migliore decisione della lite (*cf.* *Principle 1(1)*, R(84)5¹⁸²); in secondo luogo, deve mantenere uno sguardo vigile e attento su ogni fase del procedimento, facendo pieno uso dei poteri di direzione atti a sollecitare le parti nell'espletamento tempestivo delle rispettive attività¹⁸³,

¹⁷⁸ *Pokhalchuk v. Ukraine*, 7 ottobre 2010, §68, in cui tuttavia la Corte ritiene che lo smarrimento del fascicolo, per quanto deplorabile, non abbia inciso sui tempi del processo che era già stato sospeso in attesa della definizione del procedimento penale.

¹⁷⁹ Tale strumento di *soft law*, di fatto impiegato dalla Corte Edu per cogliere in modo più puntuale la portata dell'obbligazione positiva posta dalla Convenzione sulle autorità giudiziarie statali, è stato altresì indicato dal Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) come riflesso di quei principi di *case management* che completano la corretta interpretazione dell'art. 6 della Convenzione (Opinion No. 6 (2004) *On the fair trial within a reasonable time and judge's role in trials*, adottata il 24 novembre 2004, §90-106).

¹⁸⁰ *Ex multis*, *JGK Statyba Ltd and Guselnikovas v. Lithuania*, 5 Novembre 2013.

¹⁸¹ Nel caso *Hentrich v France*, 22 settembre 1994, ad esempio, la Corte Edu ha ritenuto che, per quanto comprensibile, non fosse stata opportuna la scelta della *Cour suprême de Cassation* di realizzare la trattazione congiunta di più procedimenti (§61).

¹⁸² CM R(84)5, Principle 1(1): “Normally, the proceedings should consist of not more than two hearings, the first of which might be a preliminary hearing of a preparatory nature and the second for taking evidence, hearing arguments and, if possible, giving judgment. The court should ensure that all steps necessary for the second hearing are taken in good time and, in principle, no adjournment should be allowed except when new facts appear or in other exceptional and important circumstances”.

¹⁸³ *Capuano v. Italy*, 25 Giugno 1987, §24-25; *Martins Moreira v. Portugal*, 26 Ottobre 1988, §46; *Vernillo v. France*, 20 Febbraio 1991; *Proszak v. Poland*, 16 Dicembre 1997.

sanzionando altresì queste ultime ove violino i propri doveri di diligenza e correttezza processuale (cfr. *Principles* 3¹⁸⁴, 1(2)¹⁸⁵ e 2(2)¹⁸⁶ R(84)5).

Tra le indicazioni fornite dalla Corte Edu per configurare la condotta alla quale sono tenuti i giudici nazionali vi sono - oltre a quelle sopra menzionate, protese a una sollecita gestione dei tempi della singola lite e inquadrabili nelle logiche del cd. *case management* giudiziale¹⁸⁷ - anche delle precise modalità di organizzazione del lavoro pensate per realizzare uno smaltimento in tempi celeri del carico pendente, senza contribuire alla formazione di nuovo arretrato. L'ordine con cui procedere alla trattazione dei fascicoli iscritti a ruolo individua, infatti, una delle forme in cui si estrinseca la corretta amministrazione della giustizia civile da parte dei giudici europei. A riguardo, ogni componente dell'organo giudicante, monocratico o collegiale, è gravato del dovere di evitare l'allungamento dei tempi processuali, procedendo a una trattazione dei fascicoli secondo il susseguirsi cronologico della loro iscrizione a ruolo. Né il numero o la difficoltà delle cause in entrata (*overload*), né la mole di arretrato

¹⁸⁴ CM R(84)5, Principle 3: “*The court should, at least during the preliminary hearing but if possible throughout the proceedings, play an active role in ensuring the rapid progress of the proceedings, while respecting the rights of the parties, including the right to equal treatment. In particular, it should have proprio motu powers to order the parties to provide such clarifications as are necessary; to order the parties to appear in person; to raise questions of law; to call for evidence, at least in those cases where there are interests other than those of the parties at stake; to control the taking of evidence; to exclude witnesses whose possible testimony would be irrelevant to the case; to limit the number of witnesses on a particular fact where such a number would be excessive. These powers should be exercised without going beyond the object of the proceedings*”.

¹⁸⁵ CM R(84)5, Principle 1(2): “*Sanctions should be imposed when a party, having perhaps received notice to proceed, does not take a procedural step within the time-limits fixed by the law or the court. Depending on the circumstances such sanctions might include declaring the procedural step barred, awarding damages, costs, imposing a fine and striking the case off the list*”.

¹⁸⁶ CM R(84)5, Principle 2(2): “*When a party fails to observe the duty of fairness in its conduct of the proceedings and clearly misuses procedure for the manifest purpose of delaying the proceedings, the court should be empowered either to decide immediately on the merits or to impose sanctions such as fines, damages or declaring the procedure barred; in special cases it should be possible to require the lawyer to pay the cost of the proceedings*”.

¹⁸⁷ Il termine è qui inteso secondo la nozione adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e dal Consiglio Consultivo dei giudici europei (CCJE) – rispettivamente nella raccomandazione No. R(84)5 e nell'opinione No. 6 (2004) – per riferirsi all'insieme dei poteri di direzione formale del giudice, i quali sono necessari per assicurare che questi possa dare impulso al procedimento giudiziale (anche nel caso in cui il giudizio sia sorretto dal principio dispositivo), senza che ciò implichi, altresì, l'attribuzione all'autorità giudiziaria di poteri officiosi nell'assunzione delle prove o nella delimitazione dell'oggetto del giudizio. L'aumento dei poteri di direzione formale del giudice civile, infatti, è suggerito anche dalla Corte Edu, al preciso fine di assicurare il rispetto dell'art. 6(1) Cedu, sotto il profilo della ragionevole durata del processo (sul punto, N. TROCKER, *La concezione del processo di Franz Klein e l'attuale evoluzione del diritto processuale civile europeo*, in *Il giusto proc. civ.*, 2012, p. 47). Sul significato specifico di *case management* nel sistema processuale civile anglosassone si veda *infra*, Cap. III.

(*backlog*) assegnata al singolo giudice possono valere *ex se* a giustificare i ritardi processuali riferibili alla mancata adozione da parte di quest'ultimo di specifiche strategie per la gestione complessiva del suo lavoro (*workload*)¹⁸⁸. In adesione alle preoccupazioni già palesate dal Comitato dei Ministri, tanto in materia civile (CM/Rec (86)12 *concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts*¹⁸⁹ e CM/Rec (2010)12 *on Judges: independence, efficiency and responsibilities*¹⁹⁰) quanto penale (Rec. No. R (95)12 *on the management of criminal justice*¹⁹¹), anche la Corte Edu riconosce che il sensibile incremento della domanda di giustizia e l'esistenza di un'eccezionale quantità di arretrato impongano l'introduzione di specifici strumenti di *court management*, cioè di soluzioni e prassi organizzative adeguate a far fronte alla particolare situazione di ingolfamento della giustizia e dei suoi uffici entro ogni precisa realtà territoriale¹⁹².

¹⁸⁸ La Corte Edu in numerose sentenze attestanti la violazione dell'art. 6(1) Cedu da parti di molti paesi tra cui Belgio (*Willekens v. Belgium*, 24 aprile 2003, §24; *Dumont v Belgium*, 28 aprile 2005, § 20), Germania (*Probstmeier v Germany*, 1 luglio 1997, §64; *Pammel v Germany*, 1 luglio 1997, §69), Austria (*Kolb and Others v Austria*, 17 aprile 2003, §54) e Italia (*Vocaturò v. Italy*, 25 maggio 1991, §17), solo per citarne alcuni, ha ritenuto che “*L'encombrement chronique du rôle d'une juridiction ne constitue pas une explication valable*”.

¹⁸⁹ Le previsioni contenute nella raccomandazione in oggetto, adottata a Strasburgo il 16 settembre del 1986, si riferiscono in primo luogo alla necessità di ridurre gli impegni non strettamente giudiziali dei giudici nazionali, e procedere ad un'equilibrata distribuzione del carico di lavoro all'intero dell'ufficio (cfr. art. VI), al fine di incrementare la loro produttività e permettere un celere smaltimento dell'arretrato.

¹⁹⁰ La raccomandazione, adottata il 17 novembre 2010, ha sostituito la precedente Rec (94)12 del 13 ottobre 1994 avente titolo ed oggetto analoghi, ponendo in rilievo tra gli obblighi gravanti sui singoli giudici l'adozione di sistemi volti a garantire l'efficienza della loro *performance*, mediante l'attuazione di strumenti di *case e court management*, necessaria perchè si realizzi l'efficienza dell'intero sistema giudiziario nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione (Art. 30, “*The efficiency of judges and of judicial systems is a necessary condition for the protection of every person's rights, compliance with the requirements of Article 6 of the Convention, legal certainty and public confidence in the rule of law*”.; Art. 31: “*Individual judges are obliged to ensure the efficient management of cases for which they are responsible, including the enforcement of decisions the execution of which falls within their jurisdiction*”; Art. 62: “*Judges should be encouraged to be involved in courts' administration*”).

¹⁹¹ La raccomandazione adottata l'11 settembre del 1995, e già preceduta da un'altra in materia di semplificazione dei procedimenti penali (Rec. (87) 18) evidenzia, in modo assai dettagliato, i differenti strumenti di *court management* considerati indispensabili per una amministrare in modo efficiente la giustizia ispirandosi a quelli adottati nell'ambito di altri settori pubblici: la fissazione degli obiettivi, l'adozione di metodi differenziati di trattazione dei fascicoli in base all'oggetto, l'introduzione di sistemi di monitoraggio e controllo, nonché l'elaborazione di indicatori volti a misurare il rendimento dell'ufficio nel breve, medio e lungo termine.

¹⁹² *Unión Alimentaria Sanders S.A. v Spain*, cit., §40: “*In such circumstances (a temporary backlog of court cases) it is legitimate as a temporary expedient to decide on a particular order in which cases will be dealt with, based on their urgency and importance. The urgency of a case, however, increases with time; consequently, if the critical situation persists, such expedients are shown to be insufficient and the State must take other, more effective action to comply with the requirements of Article 6 para. 1*”.

La Corte Edu, tuttavia, ha riconosciuto una maggiore flessibilità nel rispetto della sequenza prestabilita per assicurare un'adeguata gestione del carico di lavoro che grava sulla singola corte (*caseload*) soltanto ai giudici delle corti costituzionali dei singoli Paesi i quali, posti a guardia dei valori fondanti di quella collettività, sono legittimati a prendere in considerazione anche altre circostanze rispetto alla sollecita definizione di ogni procedimento e allo smaltimento dell'eventuale arretrato¹⁹³. Il dovere di solerzia e celerità, a ogni modo, si rispande in tutta la sua interezza anche nei confronti di questi ultimi, allorché l'oggetto della causa appaia, per l'individuo e per la società, di rilievo tale da non tollerare alcun tipo di indugio o dilazione¹⁹⁴.

La difficoltà dell'ufficio giudiziario di definire in modo tempestivo le liti pendenti per ragioni interne o esterne al suo funzionamento (si pensi alla carenza di risorse pubbliche ovvero a un improvviso aumento della domanda di giustizia), ma non imputabili al singolo giudice adito, richiedono inoltre che costui si ingegni, in modo tempestivo, per introdurre soluzioni eccezionali quali, ad esempio, una variazione nell'ordine consueto di definizione dei fascicoli che segua, anziché il criterio cronologico, l'urgenza propria di ogni caso. La soluzione da ultimo menzionata, inconsueta rispetto ai metodi da preferire in via ordinaria, non può però trasformarsi in una condiscendenza verso l'abbandono degli altri procedimenti di competenza del medesimo giudice, finché non si esaurisca in modo completo l'arretrato considerato più urgente¹⁹⁵. Soltanto una congestione temporanea dell'ufficio (*temporary backlog*) sarà, infatti, in grado di giustificare eventuali ritardi riferibili alla mancata abilità del

¹⁹³ *Süssmann v. Germany*, 16 settembre 1996, §55-59: "Although this obligation applies also to a Constitutional Court, when so applied it cannot be construed in the same way as for an ordinary court. Its role as guardian of the Constitution makes it particularly necessary for a Constitutional Court sometimes to take into account other considerations than the mere chronological order in which cases are entered on the list, such as the nature of a case and its importance in political and social terms. (...) It was also reasonable for the Federal Constitutional Court to have grouped together the twenty-four cases pending before it so as to obtain a comprehensive view of the legal issues arising from the reduction of civil servants' supplementary pensions". Negli stessi termini, *Gast and Popp v. Germany*, 25 febbraio 2000, §75-76.

¹⁹⁴ Nei casi *Ruiz-Mateos v Spain*, 23 giugno 1993, §51 e *Oršuš and Others v. Croatia*, 16 marzo 2010, §109, la Corte Edu ha ritenuto comunque irragionevole la durata del procedimento costituzionale in ragione della rilevanza della materia oggetto della controversia idonea, nel primo caso, a produrre effetti discriminatori mettendo altresì a rischio l'esistenza di adeguati mezzi di sostentamento per gli individui e, nel secondo caso, a frustrare il diritto all'istruzione garantito dalla Convenzione ad ogni essere umano.

¹⁹⁵ Nel caso *Unión Alimentaria Sanders S.A. v. Spain*, 7 luglio 1989, §40 "The fact that such backlog situations have become commonplace does not, in the Court's view, justify excessive length of proceedings".

giudice di ovviare a una circostanza di inefficienza sistemica, purché questi mostri però adeguata prontezza nel predisporre dei rimedi volti ad una corretta gestione di quella situazione improvvisa, neppure in parte già nota o in altro modo prevedibile¹⁹⁶.

Il contenimento dei tempi processuali non è, tuttavia, affidato soltanto alle corti interne, posto che esso richiede, altresì, la cooperazione di altri soggetti pubblici e privati comunque coinvolti in modo diretto nelle varie fasi antecedenti o concomitanti alla risoluzione della lite. Il riferimento, in via esemplificativa, è agli enti previdenziali¹⁹⁷, consulenti tecnici¹⁹⁸ o notai¹⁹⁹, nonché a tutti gli organi che formano l'apparato statale e che, nell'esercizio delle proprie funzioni, sono chiamati in modo diretto a predisporre opportune misure perché si assicuri un funzionamento corretto dell'amministrazione della giustizia, adottando anche riforme volte a prevenirne ogni inefficienza cronica o strutturale; ovvero in grado, nei fatti, di orientare in senso deteriore il funzionamento dell'amministrazione giudiziaria²⁰⁰. Ognuno di questi, infatti, condivide l'obbligo posto dall'art. 6(1) Cedu, aumentando in modo notevole la probabilità che i ritardi processuali lamentati dal ricorrente abbiano superato la

¹⁹⁶ Cfr. *Zimmermann and Steiner v. Switzerland*, 13 luglio 1983, §31 e *Unión Alimentaria Sanders S.A. v. Spain*, 7 luglio 1989, §41. In quest'ultimo, ad esempio, è stata ravvisata la violazione dell'art. 6(1) Cedu in ragione della prevedibilità dell'aumento del carico di lavoro dei tribunali spagnoli, il quale fu dovuto ad una situazione di arretrato già nota e attribuibile all'adozione della Costituzione del 1978 che ha facilitato l'accesso ai tribunali, ma anche accentuato la tendenza migratoria, da tempo osservata e di elevato livello, verso la Catalogna, in generale, e Barcellona, in particolare (§41).

¹⁹⁷ *Beumer v. the Netherlands*, 29 luglio 2003, §51: “*In these circumstances and as the social security authorities form part of the domestic public administration, the Court is of the opinion that the respondent Government may be held responsible for the periods of inactivity in the proceedings thus caused*”.

¹⁹⁸ *Herbolzheimer v. Germany*, 31 luglio 2003, §48: “*Sur ce point, elle rappelle que lorsque la collaboration d'un expert s'avère nécessaire au cours d'une procédure, il incombe au juge d'assurer la mise en état et la conduite rapide du procès*”.

¹⁹⁹ *Dumas v. France*, 23 settembre 2003, § 41: “*en matière de succession, la procédure devant les notaires est si étroitement liée au contrôle du tribunal qu'elle ne peut être dissociée dudit contrôle aux fins de la détermination des droits et obligations civils du requérant et que, partant, l'article 6 § 1 de la Convention trouve à s'appliquer (voir Siegel c. France, no 36350/97, § 38, CEDH 2000-XII). Admettre un raisonnement contraire aboutirait à soustraire une procédure judiciaire ordonnée par un tribunal – chargé du reste d'homologuer la liquidation – à tout contrôle de ce tribunal (même arrêt, § 34)*”.

²⁰⁰ *Martins Moreira v Portugal*, 26 ottobre 1988, §60: “*Again in the Government's view, only the conduct of the judicial authorities in question could incur the international liability of Portugal in this matter and not any errors on the part of the legislature, the executive, or organs or persons outside the State structure, in this instance the Institute, which had no hierarchical relationship with the courts. This argument runs counter to the established case-law of the Court. In ratifying the Convention, the Portuguese State undertook the obligation to respect it and it must, in particular, ensure that the Convention is complied with by its different authorities (see, amongst other authorities and mutatis mutandis, the Guincho judgment cited above, Series A no. 81, p. 16, para. 38)*”.

ragionevolezza richiesta dalla Convenzione. L'indagine fattuale condotta in applicazione del parametro in oggetto mira così a determinare il contributo apportato all'estensione temporale di quel particolare processo da ogni soggetto terzo alle parti in lite - sia *uti singulus* sia quale parte di istituzioni più complesse – riflettendosi, ai fini del giudizio svolto dalla Corte Edu, sulla sola responsabilità internazionale dello Stato.

8. Segue: Il *favor* verso il ruolo “attivo” del giudice e l'attenzione sulla *performance* dell'ufficio giudiziario.

La notevole propensione mostrata dalla Corte Edu a un progressivo ampliamento della categoria delle autorità competenti alla trattazione della lite, estesa oltre quelle giurisdizionali incaricate di deciderla, non ha tuttavia impedito di considerare queste ultime partecipi di un più elevato coefficiente dilatorio nella valutazione della singola vicenda processuale. Le mancanze dei giudici nazionali, infatti – salvo che in situazioni del tutto anomale, imprevedibili e circoscritte a una causa ben specifica, vale a dire in situazioni di congestione temporale dell'ufficio, purché affrontate con misure almeno in astratto adeguate a contenerne gli effetti²⁰¹ - sono state considerate dalla Corte Edu assai più gravi rispetto a quelle di altre autorità del pari ascrivibili allo Stato. La condotta in principio esigibile dai giudici nazionali è apparsa, infatti, tale da neutralizzare finanche quei differimenti riconducibili a dei difetti congeniti delle stesse norme poste dal legislatore a governo della procedura civile statale, ovvero dovuti a una più generale indifferenza verso l'obiettivo di provvedere a una più sollecita definizione della causa, comune a tutti gli altri soggetti, pubblici e privati, operanti nell'amministrazione della giustizia della singola realtà ordinamentale. I ritardi imputabili al contegno di questi ultimi, in altri termini, hanno talvolta fornito ai giudici europei solo l'occasione per dimostrare, a ragion veduta, che proprio il comportamento

²⁰¹ *Buchholz v. Germany*, 6 maggio 1981, §51, in cui il carico di lavoro pendente presso le sezioni lavoro delle corti tedesche e i conseguenti ritardi nella trattazione della cause furono ricondotti dalla Corte Edu alla situazione transitoria di recessione economica affrontata dal Paese; *Foti and Others v. Italy*, 10 dicembre 1982, §61, in cui una parte dei ritardi nella conduzione del procedimento penale furono giustificati in ragione dei moti che interessarono la regione Calabria tra il 1970-1973, benché tali considerazioni non si rivelarono comunque sufficienti per escludere la violazione dell'art. 6(1) Cedu.

delle autorità giudiziarie fosse la causa principale di quel ritardo²⁰². Una legislazione che consenta alle parti di imprimere al processo il ritmo desiderato, senza predisporre contromisure affinché possano esserne frenati gli eccessi dilatori, alla stregua di altre evenienze del tutto estranee alla sfera di controllo del giudice adito (un aumento del carico di lavoro negli uffici per motivi diversi dall'inerzia del magistrato, uno sciopero degli avvocati²⁰³ o uno stanziamento di minori risorse economiche per il settore giustizia²⁰⁴) non legittimano infatti condotte noncuranti o indulgenti dell'organo giudicante. La presenza di una o più tra le circostanze sopra richiamate, spesso indicate come giustificazioni alle oggettive lungaggini processuali dallo Stato rispondente, non attenua affatto il dovere delle autorità giudiziarie di mantenere un preciso contegno nell'espletamento delle proprie funzioni.

Ai soggetti incaricati di pronunciarsi sull'oggetto del contendere nell'interesse dei privati, pertanto, non si chiede più soltanto di garantire massima indipendenza e imparzialità, quali condizioni essenziali perché entrambe le parti possano dirsi soddisfatte in ordine alla accuratezza di una decisione assunta nel rispetto delle norme giuridiche, sostanziali e procedurali²⁰⁵. Proprio la nozione di *délai raisonnable* invece, così come chiarito dalla stessa giurisprudenza europea, “esige”²⁰⁶ che i medesimi

²⁰² *Papageorgiou v. Greece*, 22 ottobre 1997; *Diana v. Italy*, 27 febbraio 1992; *Dumont v. Belgium*, 28 aprile 2005.

²⁰³ *Papageorgiou v. Greece*, 22 ottobre 1997, §47-48: “*There can be no doubt that an event of that kind cannot render a Contracting State liable with respect to the “reasonable time” requirement; however, the efforts made by the State to reduce any resultant delay are to be taken into account for the purposes of determining whether the requirement has been complied with.* 48. *On 21 October 1992, when the Court of Cassation could not reasonably have known when the end of the strike – which might have been imminent – would be, it set a new hearing date of 19 October 1993, that is to say twelve months later and thirteen months after the initial hearing date (see paragraph 18 above). The Court is not unaware of the complications which strikes as enduring as the one that occurred in the present case can cause by overloading the list of cases to be heard by courts such as the Court of Cassation. Nevertheless, Article 6 § 1 requires that cases be heard “within a reasonable time”.*”

²⁰⁴ Con riferimento ai ritardi dovuti alla mancanza di organico si vedano le sentenze *Diana v. Italy*, 27 febbraio 1992, §17; *Dumont v. Belgium*, 28 aprile 2005, §16-20.

²⁰⁵ Il riferimento non è soltanto all'imparzialità ed indipendenza dell'organo giurisdizionale, quali condizioni strutturali del *fair trial* per il raggiungimento di una decisione equa, accurata cioè nell'accertamento in fatto e in diritto, ma anche alla *judicial accountability*, quale necessità dell'organo giudicante di “rendere conto del proprio operato” (*to account*) assumendosi la responsabilità delle proprie decisioni. Su quest'ultimo punto, D. PIANA, *Una grande quantità di quali qualità? Valutazione e monitoraggio come strumenti di politica giudiziaria in Europa*, in *Annuario dir. comp. e di studi legislativi*, 2012, 152.

²⁰⁶ *Erfar-Avef c. Greece*, 27 marzo 2014, §58: “*La Cour a à plusieurs reprises affirmé que, même dans les cas où, comme en l'espèce, la procédure est régie par le principe de l'initiative des parties, la notion de «délai raisonnable» exige que les tribunaux suivent le déroulement de la procédure et restent attentifs au laps de temps pouvant s'écouler entre deux actes de procédure*”.

giudici nazionali si mostrino sempre all'altezza delle aspettative in essi riposte dai cittadini, trattando in modo sollecito le istanze ricevute e seguendo con piglio vigile l'andamento del procedimento e il tempo che trascorre tra i diversi atti processuali. L'immagine che ne viene in luce, pertanto, è quella di un giudice assai attivo e ben lontano dall'assumere la funzione di mero arbitro chiamato ad assistere allo scontro tra le parti animate da profondi e reciproci sentimenti di violenta avversione, al fine di assicurare che il processo dispieghi gli auspicati effetti pacificatori e si svolga secondo correttezza, qualificando un unico vincitore²⁰⁷. La configurazione passiva dell'organo giudicante nei termini appena accennati, del resto – seppur connaturata al modello di un sistema processuale *adversarial*²⁰⁸ - non fotografa affatto, in questa sua forma pura e teoretica²⁰⁹, il concreto operare delle corti negli ordinamenti. La direzione formale dell'intera procedura, così come l'esercizio di poteri sanzionatori nei confronti di coloro che si mostrino inclini alla violazione dei rispettivi obblighi di condotta costituiscono delle prerogative note anche al giudice di un processo civile proteso alla risoluzione delle sole questioni fattuali evidenziate dall'attore e dal convenuto, senza partecipare per ciò soltanto di alcuna ulteriore funzione epistemica volta a rintracciare la verità storica sottesa alla vicenda esposta dalle parti.

La Corte Edu, in sintesi, attraverso il criterio volto a indagare la condotta delle

²⁰⁷ Sull'iconografia del giudice nel mondo occidentale, quale divinità provvista di bilancia, spada e benda sugli occhi, simboli volti a sottolinearne la netta distanza dai litiganti a garanzia della propria indipendenza e imparzialità, nonché l'oggettività del giudizio finale determinato dall'impiego di uno strumento di misurazione esterno come la bilancia, che riduca al massimo ogni margine di discrezionalità *cfr.* J. RESNIK, *Managerial Judges*, 96 Harv. L. Rev. 374 (1982), in particolare l'appendice pp. 446-448; J. GERARDS, *The Age of Balancing Revisited*, 1(6) *European Data Protection Law Review*, 13 ss. (2020), 13-14.

²⁰⁸ Sulla raffigurazione di un processo civile *adversarial* come contesa tra due soggetti di fronte ad un arbitro passivo e sulla sua natura di idea del tutto astratta e lontana dalla realtà dei singoli ordinamenti giuridici presenti e passati, anche di quelli più marcatamente ispirati a valori liberali del *laissez-faire*, si vedano M. TARUFFO, *Aspetti fondamentali del processo civile di Civil Law e Common Law*, *op. cit.*, 34; V. VARANO, *Civil law e common law: tentativi di riflessione su comparazione e cultura giuridica*, in *Quaderni Riv. Trim. Proc. Civ.* - vol. XII, 2009, 49; e in particolare M. DAMASKA, *op. cit.*, 33, 173 ss. il quale, seguace della teoria weberiana, non esclude affatto l'esistenza di una profonda connessione tra fattori di natura politica e struttura del processo, tale da consentire l'elaborazione di diverse classificazioni o "idealtipi" della giustizia diversi dalla tradizionale contrapposizione tra sistemi *adversarial* e *inquisitorial*, dipendenti però dal ruolo dello Stato – attivo o reattivo – e dalla struttura del potere giudiziario – gerarchico o paritario -.

²⁰⁹ J.A. JOLOWICZ, *Adversarial and inquisitorial models of civil procedure*, *op.cit.*, 281: "In fact a purely adversarial process is no more capable of existing in the real world than a purely inquisitorial one [...] There is a scale on which all procedural systems can be placed, at one end of which there is the theoretically pure adversary system and at the other the theoretically pure inquisitorial".

autorità competenti nell'ambito di una precisa vicenda fattuale, partecipa in modo attivo al percorso di graduale armonizzazione giuridica tra gli ordinamenti europei²¹⁰, interpretando e definendo l'obbligazione positiva posta dall'art. 6(1) Cedu sullo Stato secondo l'idea di un *managerial judge*²¹¹ in grado di guidare il procedimento e condurlo, in modo sicuro, verso la sua più celere definizione²¹². La tesi opera così alla stregua di una soluzione a taglia unica, confacente alla legislazione processuale propria di ogni Stato che abbia aderito alla Convenzione senza tener in conto la possibilità che una simile attribuzione di doveri e incombenze gestionali non trovi accoglimento in

²¹⁰ La globalizzazione ha favorito un progressivo avvicinamento tra i sistemi processuali nazionali, allineando gli stessi verso soluzioni comuni, ritenute preferibili per accrescere l'efficienza della giustizia civile. La Corte Edu e il diritto comunitario hanno svolto un ruolo, di certo, molto incisivo nella predetta opera di riavvicinamento delle legislazioni dei Paesi europei tanto sotto il profilo sostanziale, quanto processuale (V. VARANO, *Civil law e common law: tentativi di riflessione su comparazione e cultura giuridica*, op. cit., 49, p. 51; L. PASSANANTE, *Il diritto processuale civile tra positivismo e comparazione*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2020, p. 1080; N. ANDREWS, *Fundamental principles of civil procedure: order out the chaos*, in *Civil litigation in a Globalising world*, op. cit, p. 31; C.H. VAN RHEE, *Harmonisation of Civil Procedure: An historical and comparative perspective*, in *Civil Litigation in a Globalising World*, op. cit., p. 41). In un'ottica più ampia, però, è possibile ricordare l'ambizioso progetto condotto dall'ALI (*American Law Institute*) e UNIDROIT, il quale è culminato nella redazione dei *Principle and Rules of Transnational Civil Procedure*, pubblicati nel 2004 e volti a creare un modello di processo comune per le controversie commerciali internazionali, offerto ai legislatori nazionali per guidare le rispettive iniziative di riforma, anche oltre il settore trattato (M. TARUFFO, *Harmonisation in a Global Context: The ALI/UNIDROIT Principles*, in *Civil litigation in a Globalising world*, op. cit, p. 208 ss.). Un'attenta dottrina, tuttavia, ha rilevato la distanza che separa iniziative simili a quelle sopra menzionate dal perseguimento dell'obiettivo di efficienza processuale, posto che il percorso di armonizzazione può richiedere un totale riassetto del sistema processuale nazionale, nonché una nuova modalità di organizzazione del lavoro per i giudici e i professionisti che vi operano, generando così ulteriori costi per lo Stato, senza la garanzia di ottenere delle regole che funzionino meglio di quelli precedenti (G. P. MILLER, *The legal-economic analysis of comparative civil procedure*, 45 *Am. J. Comp. L.* 905, 916-918 (1997)). Il carattere peculiare delle regole processuali, inoltre – strumentali all'attuazione del diritto sostanziale, ma affatto neutrali, poiché strettamente legate alla società in cui le stesse sono sviluppate – costituisce ancora oggi l'obiezione principale rivolta ai tentativi di allineamento processuale tra gli ordinamenti, finendo in alcuni casi finanche per postulare l'impossibilità di effettuare una comparazione giuridica tra i diversi sistemi (K. ZWEIGERT, H. KÖTZ, *Introduzione al diritto comparato – Principi fondamentali*, Milano, 1998, p. 327) In realtà, però, la procedura civile di ciascuno Stato ha spesso risentito dell'assetto normativo presente all'interno di altri ordinamenti stranieri. Si pensi ai sistemi dell'Europa continentale influenzati, negli ultimi due secoli, tanto dal più liberale *Code de procedure civile* del 1806, quanto dall'antitetico *Zivilprozessordnung* austriaco del 1895, prototipo del processo civile svolto nell'interesse della collettività secondo il progetto di colui che ne fu l'ideatore, Franz Klein; nonché ai sistemi angloamericani, in seno ai quali si è registrato un iniziale influenza del modello anglosassone sostituita, in seguito, da una più marcata incidenza del diverso modello statunitense. Una simile circolazione dei modelli processuali è stata osservata - in chiave diacronica e sincronica, anche con riferimento ai Paesi non occidentali - da M. CAPPELLETTI, *Le grandi tendenze evolutive del processo civile nel diritto comparato*, op. cit., 216-218; M. DAMASKA, op. cit., 16; M. TARUFFO, *Aspetti fondamentali del processo civile di Civil Law e Common Law*, op. cit., 41 ss.; N. TROCKER, *La concezione del processo di Franz Klein e l'attuale evoluzione del diritto processuale civile europeo*, in *Il giusto proc. civ.*, 2012, p. 31 ss.

²¹¹ Così il titolo del celebre saggio di J. RESNIK (op. ult. cit.).

²¹² N. TROCKER, op.ult.cit., 2012, p. 47.

seno al suo ordinamento o si traduca ivi, nei fatti, in una minaccia per l'indipendenza e l'imparzialità del giudice²¹³. Simili poteri di direzione formale del processo e sanzionatori, in effetti, soprattutto se incidenti in concreto sui rispettivi avanzamenti di carriera o sui finanziamenti attribuiti all'ufficio, potrebbero compromettere la serenità di giudizio del giudicante²¹⁴; o - in linea con un radicato timore comune ad autorevole dottrina italiana e straniera²¹⁵ - innescare una pericolosa correlazione coi poteri di iniziativa istruttoria del giudice. La giurisprudenza europea, a ogni modo, non sembra aver sollevato le suddette criticità, preferendo piuttosto mettere in luce una

²¹³ Una simile preoccupazione è palese all'interno della Raccomandazione (2010)12, agli articoli 12 e 22. Nel primo, si precisa che il coinvolgimento dei giudici nell'ambito delle attività di *court management* non deve in alcun modo comprimere le loro garanzie riferibili all'assenza di indebite influenze da parte di altri poteri dello Stato (cd. indipendenza esterna): “*Without prejudice to their independence, judges and the judiciary should maintain constructive working relations with institutions and public authorities involved in the management and administration of the courts, as well as professionals whose tasks are related to the work of judges in order to facilitate an effective and efficient administration of justice*”. Nel secondo, si tiene in considerazione la possibilità che l'attività del giudicante sia influenzata da pressioni provenienti dallo stesso potere giudiziario (cd. indipendenza interna), tra cui possono annoverarsi anche quelle connesse al raggiungimento degli obiettivi inerenti alla *performance* del singolo giudice, ove presupposto per delle sanzioni disciplinari e/o avanzamenti di carriera: “*The principle of judicial independence means the independence of each individual judge in the exercise of adjudicating functions. In their decision-making judges should be independent and impartial and able to act without any restriction, improper influence, pressure, threat or interference, direct or indirect, from any authority, including authorities internal to the judiciary. Hierarchical judicial organisation should not undermine individual independence*”. Tuttavia, all'articolo 69, si chiarisce che il mancato adempimento dei doveri di efficienza giudiziale può comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari, purché queste ultime siano adottate nel pieno rispetto di tutte le garanzie previste dal *fair trial*, permettendo altresì il diritto di impugnazione per il giudice che ne è destinatario: “*Disciplinary proceedings may follow where judges fail to carry out their duties in an efficient and proper manner. Such proceedings should be conducted by an independent authority or a court with all the guarantees of a fair trial and provide the judge with the right to challenge the decision and sanction. Disciplinary sanctions should be proportionate*”.

²¹⁴ Cfr. Opinione No. 1(2001) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) *On Standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges*, §63-69 e Opinione del CCJE No. 2(2001) *On the funding and management of courts with reference to the efficiency of the judiciary and to article 6 of the European Convention on Human rights*, §1-14.

²¹⁵ L'apprensione manifestata dai cd. neo-liberisti dei paesi di *civil law* (*supra* nota n. 27) si intravede, infatti, anche in altri studiosi interni al *common law* inglese e nordamericano, rispettivamente, J.A. JOLOWIKZ (*op. ult. cit.*, 286, 295) o J. RESNIK (*op. ult. cit.*, 425, 445). Seppur distinti in seno alla cd. *law in the books*, direzione formale e sostanziale del processo costituirebbero degli aspetti tra loro quasi del tutto inscindibili, e destinati ad implicarsi in modo vicendevole quanto meno nella cd. *law in the action* dei singoli ordinamenti. In senso parzialmente contrario, M. TARUFFO (ID, intervento per il numero speciale “*due iceberg a confronto: le derive di common law e civil law*”, in *Quaderni Riv.Trim.Proc.Civ.* - vol. XII, 2009, 150-151), il quale ritiene che una simile eventualità – forse vera per i Paesi di *civil law* e oggi per il *common law* inglese - non riguardi in alcun modo il sistema processuale nordamericano. Sull'origine del ruolo attivo del giudice civile a partire dal processo austriaco del 1895 e sulla diffusione di tale tipologia di organo giudicante nei diversi sistemi giuridici europei, prima di *civil law* e – solo in tempi più recenti – di *common law* cfr. C.H. VAN RHEE, *The development of civil procedural law in twentieth century Europe*, *op. cit.* 11 ss.

nozione di efficiente amministrazione della giustizia che - qualunque sia la scelta operata dal diritto domestico per attuarla, *whether by way of increasing the numbers of judges, or by automatic time-limits and directions, or by some other method*²¹⁶ - non esime le corti dall'obbligo di vigilare e (se del caso) intervenire, affinché tali misure siano rispettate e non si producano indebiti ritardi.

La soluzione accolta dalla Corte Edu nel delineare la condotta delle autorità competenti nell'ambito di un sistema efficiente di giustizia, se osservata da altro angolo visuale, svela altresì un sensibile scivolamento verso una caratterizzazione quantitativa della ragionevolezza della durata del processo. Nell'applicare al caso concreto il terzo parametro dagli stessi elaborato, infatti, i giudici europei mostrano più in generale un particolare interesse verso la *performance* del singolo giudice e delle corti nazionali, ai quali si chiede di operare in modo da poter emettere un maggior numero di decisioni per unità di tempo. L'obiettivo di una *proper administration of justice* passa attraverso la capacità dei giudici aditi di organizzare il proprio lavoro in modo da smaltire nel minor tempo possibile i flussi in entrata e l'arretrato pendenti sul ruolo o - secondo termini ben più adusi alla stessa giurisprudenza europea - di agire "*expeditously*", "*speedily*", "*quickly*" o "*rapidly*", imprimendo così alla trattazione di ogni controversia un ritmo assai sollecito²¹⁷. Siffatte esortazioni, traducibili tanto in termini di solerzia quanto di alacrità, connotano così il contegno desiderato nella generalità delle autorità coinvolte nella trattazione della lite e, in particolare, nei giudici, segnando un profondo allontanamento dalle nozioni qualitative di durata del processo e di efficienza della giustizia statale sopra richiamate²¹⁸. La Corte Edu sembra così fare impiego di strumenti volti a osservare la durata del processo come una grandezza misurabile in modo del tutto oggettivo e indipendente dalle peculiarità della singola vicenda e dal diritto positivo del singolo ordinamento, non solo nello stadio preliminare del giudizio - ove si procede con la delimitazione cronologica della lunghezza del procedimento - ma anche nella fase successiva, prendendo in esame, di fatto, la produttività dell'ufficio giudiziario come elemento rilevante per accertare la violazione dell'art. 6(1) della Convenzione. L'enfasi posta sulla *performance* dei

²¹⁶ *Price and Lowe v. UK*, 29 luglio 2003, §23.

²¹⁷ *Ex multis, Unión Alimentaria Sanders S.A. v Spain*, cit., §40.

²¹⁸ *Supra*, parr. 5, 6 e 7.

giudici nazionali e sul necessario uso, da parte di questi ultimi, di poteri direttivi e sanzionatori volti ad assicurare la conduzione spedita del procedimento suggerisce così l'idea che proprio la rapidità sia *ex se* un valore in grado di orientare l'esatta misura della ragionevole durata del processo.

La considerazione da ultimo svolta, a ogni modo, deriva ancora da osservazioni riferibili solo all'analisi di uno tra i quattro criteri elaborati dai giudici della Corte Edu per indagare la vicenda che ha interessato il ricorrente. Una volta colti nella loro totalità, infatti, gli elementi fattuali posti in rilievo in applicazione di tutti e quattro criteri - la complessità del caso, la condotta del ricorrente e delle autorità, nonché la posta in gioco - potrebbero ancora consentire alla Corte medesima di recuperare l'originaria equazione tra efficienza della giustizia e garanzie dell'equo processo, tale da far dipendere la ragionevolezza della sua durata dal grado di realizzazione di queste ultime in seno al singolo caso concreto. La questione, dunque, verrà ripresa in seguito, una volta ultimata l'analisi di tutte le fasi che completano il giudizio volto ad accertare la violazione dell'art. 6(1) Cedu (*infra*).

9. Segue: La posta in gioco o l'*enjeu du litige*.

L'attenzione riservata dalla Corte Edu alle esigenze di celerità processuale assume particolare rilievo in prossimità dell'analisi del quarto parametro applicato dai giudici europei in tema di *reasonable time*: la posta in gioco, *l'enjeu du litige* o *the issue at stake*, vale a dire la rilevanza della causa per il ricorrente e, talvolta, per la società tutta²¹⁹. In considerazione del suddetto criterio, infatti - il quale non coincide affatto con una stima del bene oggetto della controversia secondo ragioni di carattere economico, ma involge una riflessione qualitativa sull'importanza del bene medesimo, in primo luogo, per colui che è parte in causa - ogni comportamento delle autorità competenti che risponda, in base ad un'analisi effettuata in applicazione dei primi tre

²¹⁹ Così, la Corte Edu nel caso *Ruiz-Mateos v Spain*, 23 giugno 1993, in tema di ragionevole durata del processo avanti la Corte Costituzionale avente ad oggetto la legittimità del provvedimento con cui si autorizzò l'espropriazione per pubblica utilità di tutte le azioni delle società del gruppo RUMASA, di cui era parte anche la società detenuta al 100% dai ricorrenti: “*Nor should it be forgotten that what was at stake in this case, not only for the applicants but also for Spanish society in general, was considerable, in view of its vast social and economic implications. The large number of persons concerned - employees, shareholders and third parties - and the amount of capital involved militated in favour of a prompt resolution of the dispute*” (§52).

parametri, a un'efficiente amministrazione della giustizia civile può acquisire un carattere non conforme agli obblighi stabiliti dall'art. 6(1) della Convenzione. In altri termini, una volta che il contegno dilatorio delle autorità nazionali sia stato osservato al netto dei ritardi imputabili ai fattori oggettivi della complessità del caso e della condotta del ricorrente, il medesimo deve essere, altresì, riconsiderato alla luce della materia del contendere, la quale - per sua stessa natura o per altre circostanze riferibili ai suoi protagonisti - potrebbe apparire “*as a matter of very great urgency*”²²⁰ e ridurre, in modo ancor più sensibile, il periodo di tempo accettabile perché la durata del processo possa dirsi ragionevole²²¹.

In particolare, la Corte Edu ha ritenuto che richiedessero un'eccezionale cura e celerità processi aventi a oggetto controversie che ineriscono ai diritti e doveri di carattere civile idonei a compromettere uno o più beni fondamentali del ricorrente, quali la salute, la libertà personale, la *privacy* o la stabilità lavorativa, affettiva e/o familiare. In tali ipotesi, infatti, il tempo impiegato dalle corti nazionali per la decisione del caso espone lo Stato al rischio di violare non solo l'art. 6(1) della Convenzione, ma di compromettere altresì, in modo irreparabile, gli altri diritti protetti da quest'ultima. L'esortazione a decidere la causa nel minor tempo possibile è stata così formulata dai giudici europei in processi in materia di *status* e capacità delle persone²²², affidamento e diritto di visita in tema di minori²²³ e adempimento degli obblighi di mantenimento²²⁴, tutti riferibili all'art. 8 della Cedu, il quale tutela il diritto

²²⁰ *Sussmann v. Germany*, 16 settembre 1996, §61.

²²¹ La Corte Edu, tuttavia, anche in materie caratterizzate da pari esigenze di urgenza, non ha raggiunto soluzioni sempre chiare in ordine al grado di diligenza ed intervento richiesto alle corti nazionali incaricare di decidere la lite. Nel caso *Tsikakis v Germany*, febbraio 2011, ad esempio - in considerazione “*de l'enjeu du litige*” e “*de la célérité particulière qui s'imposait en l'espèce en raison des conséquences irrémédiables que le passage du temps risquait de faire peser sur la relation entre l'enfant et le requérant*” - la Corte Edu ha ritenuto che i giudici tedeschi non avessero esercitato la dovuta diligenza nel prendere delle misure volte ad accelerare il procedimento o porre fine al comportamento ostruzionistico della madre, la quale non aveva permesso l'audizione del minore avanti la corte d'appello (§67-68). In senso parzialmente contrario, *Hokkanen v. Finland*, 23 settembre 1994, in cui la Corte Edu esclude la violazione dell'art. 6(1) Cedu, ritenendo di non poter criticare le corti nazionali per aver sospeso il procedimento per due volte al fine di ottenere delle ulteriori perizie sulla minore, nonostante la celere esecuzione di queste ultime era stata ostacolata anche dall'atteggiamento ostruzionistico dei nonni aventi fino ad allora la custodia della suddetta (§72).

²²² In riferimento alla durata del procedimento di separazione e divorzio, *Bock v. Germany*, 29 marzo 1989, §49; *Laino v. Italy*, 18 febbraio 1999, §18. In tema di diritto al nome e riconoscimento della paternità, *Costa Ribeiro v. Portugal*, 30 aprile 2003, §29-30.

²²³ *Hokkanen v. Finland*, 23 settembre 1994, §72; *Tsikakis v Germany*, 10 febbraio 2011, §67-68.

²²⁴ *Dinu v Romania and France*, 4 novembre 2008, §55-59.

alla vita privata e familiare. Del pari, la Corte stessa ha contenuto in tempi assai ristretti anche i procedimenti in materia di lavoro, relativi all'accertamento della legittimità di un atto sospensivo o risolutivo del rapporto di dipendenza e, altresì, a tutte le questioni pensionistiche e professionali in grado di mutare le condizioni per la sussistenza del lavoratore e dei suoi familiari²²⁵.

Tali procedimenti cd. “*priority cases*”, inoltre, non sono una categoria affatto chiusa né volta ad attribuire in astratto solo a certe materie una maggiore esigenza di celerità. La Corte Edu, infatti, si è mostrata più volte sensibile ad accogliere entro la suddetta tipologia di cause ogni ipotesi di conflitto privato avente a oggetto delle questioni incidenti sulla vita e sul godimento effettivo dei diritti della persona, benché non connotate da un *periculum in mora*. In quest’ottica, ad esempio, i giudici europei hanno riconosciuto una particolare urgenza ai processi volti a ottenere il risarcimento del danno per colui che fosse vittima di una perdita parentale²²⁶ o di un incidente causa di una disabilità tale da avere compromesso la capacità reddituale del soggetto leso²²⁷; nonché, più in generale, a qualunque processo che, a prescindere dalla delicatezza della questione in oggetto e/o dalla possibilità che il suo trattamento giudiziario potesse riportare la situazione del ricorrente allo *status quo ante*, vedesse come parte una persona con ridotte aspettative di vita.

La misura della diligenza richiesta alle corti nazionali per escludere una violazione dell’art. 6(1) Cedu nei confronti del ricorrente in tali ultime ipotesi è, pertanto, assai variabile: i giudici europei, infatti, hanno ritenuto che talune decisioni – rientranti, di norma, nella discrezionalità delle autorità incaricate di risolvere la lite²²⁸ - costituissero

²²⁵ *Hajrudinovic v Slovenia*, 21 maggio 2015, §44: “*the notion of “employment disputes” in its case-law is not confined solely to disputes concerning the lawfulness of a suspension or a dismissal, or the determination of a right to a pension, but also includes other employment-related issues, such as the recognition of a right to a professional qualification (see Caleffi v. Italy, 24 May 1991, § 17, Series A no. 206-B), compliance with a “competition clause” (see Wojtunik v. Poland, no. 64212/01, § 42, 12 December 2006), or entitlement to a parental leave allowance (see Kocsis v. Romania, no. 10395/02, § 90, 20 December 2007)*”. Nel caso *Doustaly v. France*, 23 aprile 1998, con riguardo alla durata di un procedimento giurisdizionale tra un architetto e il proprio committente, “*the Court considers that special diligence was required of the courts dealing with the case, regard being had to the fact that the amount the applicant claimed was of vital significance to him and was connected with his professional activity*” (§48).

²²⁶ *Mehmet Ozel and others v. Turkey*, 26 aprile 2005, §38.

²²⁷ *Kurt Nielsen v. Denmark*, 15 febbraio 2000, §23; *Jurica v Croatia*, 2 maggio 2017, §79.

²²⁸ Si pensi, ad esempio, alla riunione di più procedimenti determinata da evidenti esigenze di cognizione, o alla fissazione delle udienze secondo un intervallo di tempo abbastanza ravvicinato.

delle scelte non ancora orientate a sufficienza verso la più pronta decisione del caso. Il diritto soggettivo a una tutela giurisdizionale equa ed effettiva non può, infatti, essere circoscritto entro una cornice temporale rigida, col rischio di consentire soltanto ad alcuni soggetti in grado di affrontare agevolmente i tempi del giudizio propri di quella data realtà territoriale l'accesso alla giustizia. La ragionevolezza di cui all'art. 6(1) Cedu, infatti, non obbliga lo Stato a far sì che i tempi processuali operino per tutti alla stregua di una durata unica per ogni controversia decisa all'interno dei confini statali; piuttosto, essa impone di assicurare in concreto, a ogni individuo, eguali possibilità di godimento e tutela dei rispettivi diritti. In alcuni casi, pertanto, può essere lo stesso stato di salute²²⁹ o l'età avanzata²³⁰ di una delle parti in lite all'atto dell'instaurazione del procedimento giurisdizionale a costituire una ragione sufficiente per obbligare le corti interne a condurre in modo più celere il processo.

10. La “ragionevolezza” delle sentenze della Corte Edu in tema di *reasonable time*. Il bilanciamento declamato ma non operato.

L'analisi di tutti i fattori dilatori intervenuti nel corso del processo, la cui durata incongrua ha dato luogo al giudizio innanzi alla Corte Edu, costituisce solo il primo dei due stadi in cui si articola il giudizio medesimo. La Corte, infatti, nel suo ruolo di interprete della Cedu e, al contempo, di organo giurisdizionale di ultima istanza in grado di ristorare chiunque abbia subito una violazione dei diritti umani per mano delle autorità, è chiamata a verificare se le autorità medesime abbiano o meno rispettato, in concreto, quello *standard* di ragionevolezza posto dall'art. 6(1) Cedu per identificare la corretta dimensione temporale del processo. Il rigetto o l'accoglimento del ricorso

²²⁹ X. v. France, 31 marzo 1992, § 47: “the Court takes the view that what was at stake in the contested proceedings was of crucial importance for the applicant, having regard to the incurable disease from which he was suffering and his reduced life expectancy. He was HIV positive when he lodged his preliminary application with the Minister and instituted proceedings in the administrative court and he had subsequently developed full AIDS (see paragraphs 11 and 18 above). There was a risk that any delay might render the question to be resolved by the court devoid of purpose. In short, exceptional diligence was called for in this instance, notwithstanding the number of cases which were pending, in particular as it was a controversy the facts of which the Government had been familiar with for some months and the seriousness of which must have been obvious to them”.

²³⁰ Codarcea v. Romania, 2 giugno 2009, §89 in cui si sottolinea che il ricorrente aveva 65 anni quando ha intrapreso il procedimento risarcitorio avanti le autorità nazionali per le lesioni subite in seguito ad un'operazione chirurgica.

conseguono, dunque, a una precisa valutazione che ha a oggetto la durata processuale, così come osservata nella sua piena estensione cronologica e alla luce delle altre circostanze venute in rilievo in applicazione dei quattro parametri sopra richiamati. A un'iniziale fase analitica incentrata sull'osservazione dei pregressi fatti processuali, pertanto, non può che seguire una ulteriore e ben più delicata, la quale si conclude con la formulazione di un giudizio sulla lunghezza del procedimento giurisdizionale, accertandosi se essa sia stata ragionevole o irragionevole e, dunque, conforme o meno al diritto convenzionale.

Un giudizio siffatto, a ogni modo, non può essere assimilato a un'operazione matematica in grado di svolgersi secondo modalità idonee alla produzione di proposizioni sempre vere o false, tali da far assumere all'insieme delle pronunce giudiziali inerenti all'art. 6(1) della Convenzione, un aspetto sempre omogeneo nei suoi esiti. Tale considerazione possiede molteplici profili di validità e sembra corroborata non soltanto dalla circostanza, assai ovvia, dell'inevitabile riferimento alla ragionevolezza, quale complemento predicativo della durata del processo e, dunque, elemento in grado *ex se* di far assumere al contenuto di ogni dispositivo caratteri estranei ai principi della logica formale. Qualunque decisione giudiziale, infatti, possiede un certo grado di discrezionalità²³¹, la quale è connessa al fatto che a esercitare la funzione giurisdizionale è una persona a cui si chiede di operare una scelta attingendo all'insieme delle sue competenze, esperienze ed intuizioni personali, pur nel rispetto delle norme giuridiche rilevanti per la questione controversa. Ciò non significa che i giudici non debbano addurre a fondamento della loro decisione un ragionamento intellegibile e non arbitrario, che si mostri "ragionevole" appunto²³², cioè in grado di suscitare sentimenti di condivisione nell'uditorio cui la decisione medesima è indirizzata e, altresì, a garanzia del raggiungimento di un risultato

²³¹ G. CRISCUOLI, *op. ult. cit.*

²³² M. ATIENZA, *On the Reasonable in Law*, 3 *Ratio Juris*, 148 (March 1990). L'A. definisce la nozione di ragionevolezza nell'ambito delle decisioni giudiziarie, le quali – in assenza delle condizioni per poter essere definite razionali in senso stretto – devono ricercare l'equilibrio ottimale tra tutti gli elementi in gioco, preoccupandosi di individuare la scelta che raggiunge il massimo grado di accettabilità nella comunità di riferimento poiché basata sul "consenso". Quest'ultimo – così come dimostrato dalle diverse e talvolta inconciliabili soluzioni proposte da altri autori quali Hume, Perelman, Rawls o Habermas - può ben essere "ideale" e non riflettere, dunque, l'opinione condivisa della maggioranza dei consociati (p. 157).

corretto²³³. Proprio in quest'ordine di idee, l'elaborazione di una lista di criteri da parte dei giudici della Corte Edu - quali la complessità del caso, la condotta delle parti e delle autorità competenti e la posta in gioco - partecipa del fine di soddisfare le suddette esigenze di trasparenza e obiettività giudiziali.

La configurazione di una giurisprudenza sempre coerente nei suoi procedimenti argomentativi e nei suoi esiti, quale ambizione talvolta proiettata sull'operato dei giudici europei, tuttavia, sconta un'ulteriore difficoltà, sottesa alle peculiarità proprie della funzione sussidiaria di una corte chiamata a pronunciarsi sulla violazione di diritti che ambiscono al prisma di universalità, ma che ricevono invece una distinta declinazione giuridica in seno a ogni realtà territoriale. Nel rispetto della Convenzione e dei principi di sussidiarietà a quest'ultima immanenti, infatti, è compito dello Stato - e non, invece, della Corte Edu - ricercare la soluzione di equilibrio più adatta a salvaguardare tutti gli interessi pubblici e privati connessi a una corretta amministrazione della giustizia, assegnando a ognuno di questi una posizione di priorità quanto più aderente alla scala di valori elaborata su base nazionale. Nel calibrare e garantire la coesistenza tra tutti gli interessi coinvolti nella tutela giurisdizionale - tra i quali rientrano, senza dubbio, esigenze di qualità e celerità, rendimento e risparmio economico - lo Stato non deve, però, elidere la protezione minima che esigono i diritti protetti dall'articolo 6(1) della Convenzione, il quale mira a conferire al processo i dovuti caratteri di correttezza ed efficienza o, in altri termini, di equità, almeno nel loro nucleo essenziale richiedente anche un certo grado di speditezza e celerità. Osservati sotto quest'ulteriore ottica, dunque, i criteri elaborati dalla Corte Edu per condurre il giudizio in tema di *reasonable time* sono adoperati al fine di valutare la soluzione prescelta dallo Stato nell'amministrazione della giustizia, in modo da verificare poi, in una seconda fase, se la durata del processo cui ha preso parte il ricorrente rispetti o meno le garanzie minime del *fair trial*²³⁴. I criteri medesimi,

²³³ Ci si riferisce ai due aspetti - procedurali e sostanziali - legati all'ideale del bilanciamento in materia di diritti umani, così come affermatosi nella cultura giuridica occidentale contemporanea: "*The appeal of balancing to ideals of justice is not limited to aspects of procedure - neutrality, taking all relevant factors into consideration, reason-giving, etc. - but are also visible with regard to its purported outcome: a 'fair balance' between opposing rights, values and interests*" (J. BOMHOFF, *Balancing, The Global and The Local: Judicial Balancing As A Problematic Topic In Comparative (Constitutional) Law*, 31 *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.* 555 (2008)).

²³⁴ *Piper v UK*, 21 aprile 2015, §50: "*in assessing whether the length of proceedings was reasonable [...] this Court must have regard to the reasons for the delay and the extent to which delay resulted*

infatti, se da una parte analizzano i ritardi intervenuti nel corso della singola fattispecie concreta evidenziandone le cause in maniera partita, dall'altra riflettono, in modo speculare, il diverso funzionamento della giustizia civile e, più esattamente, della soluzione accolta dallo Stato per governarne le tempistiche sul territorio nazionale. L'attuazione in concreto della clausola generale richiamata all'articolo 6(1) Cedu impone, allora, ai giudici europei di proseguire oltre l'indagine già avviata con l'applicazione dei suddetti parametri alla vicenda giudiziale, considerando il margine di apprezzamento²³⁵ di ogni Stato e la sua scala di priorità, per sanzionare così - a conclusione del suo giudizio - quelle sole interferenze nel diritto del ricorrente a un processo senza ritardi, che appaiano tali da compromettere il valore minimo e intangibile della stessa equità processuale.

Una simile circostanza - vale a dire la necessità di considerare con lucidità le scelte politiche operate da uno Stato, per poi valutarle sulla base degli effetti che le stesse hanno prodotto nel corso di un particolare processo - impedisce di fatto alla Corte Edu l'adozione di modalità rigide di ragionamento, richiedendo invece l'utilizzo di strumenti dotati di un certo grado di elasticità e ponderazione. Il bilanciamento tra il diritto convenzionale e il diritto statale è pertanto il principale, se non l'unico, strumento che la Convenzione stessa offre ai giudici europei per realizzare, di fatto, un'armonizzazione della protezione dei diritti umani in seno a tutti i sistemi giuridici nazionali presenti nel Consiglio d'Europa, nel rispetto della loro sovranità²³⁶. Una verifica che possieda le finalità appena descritte circoscrive, dunque, *ex ante* la discrezionalità dello Stato rispetto ai contenuti che configurano l'essenza del diritto

from an effort to secure other key rights guaranteed by Article 6 (see Beggs v. the United Kingdom, no. 25133/06, § 240, 6 November 2012)".

²³⁵ Il riferimento al margine di apprezzamento è oggi contenuto nel Preambolo della stessa Convenzione, così come modificata dal Protocollo n. XV, non ancora ratificato da tutti gli Stati firmatari. La Corte Edu ha fatto largo uso dello stesso quale "*strategic instrument*" per stabilire un più elevato *standard* di protezione dei diritti umani in tutta Europa. L'idea sottesa alla cd. *margin of appreciation doctrine*, infatti, è che esista un nucleo minimo di caratteri propri di ogni diritto umano comuni a tutti i paesi europei, consentendo però a questi ultimi di introdurre delle limitazioni inerenti al loro godimento ed esercizio da parte dei singoli sul territorio nazionale (J. GERARDS, *Diverging fundamental rights standards and the role of European Court of human rights*, in M. Claes, M. De Visser (eds), *Constructing European Constitutional Law*, Oxford, 2014 consultabile su <https://ssrn.com/abstract=2344626>).

²³⁶ La necessità di un bilanciamento tra gli interessi coinvolti e, in particolare, tra quelli considerati meritevoli di tutela da parte dello Stato e i diritti protetti su base internazionale dalla Convenzione, è stata più volte ribadita dalla Corte Edu (*cf. Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, 23 settembre 1982, §69; *supra* par. 6, nota n. 96).

protetto dalla Convenzione, individuando poi delle chiare regole volte ad appurare se la durata di quel processo - la quale è stata eccessiva a parere del ricorrente - sia andata ben oltre i caratteri minimi dell'equità processuale richiesti dall'art. 6(1) Cedu. Il riferimento, in sintesi, è all'espletamento di un giudizio di proporzionalità che proceda secondo modalità già note alla Corte Edu e applicate da quest'ultima in tutte quelle ipotesi in cui sia lo stesso testo dell'articolo della Convenzione a richiederlo mediante un'apposita clausola di limitazione²³⁷. Un simile approccio, infatti, anche noto come *necessity test*²³⁸, subordina l'accertamento della violazione alla dimostrazione che le misure adottate dallo Stato non siano "necessarie in una società democratica", poiché prive di una finalità legittima che risponda a esigenze pressanti della collettività, o inadeguate al perseguimento del loro fine mediante modalità poco intrusive per i diritti e le libertà dell'individuo²³⁹.

La giurisprudenza europea in tema di ragionevole durata del processo, tuttavia, non sembra possedere una siffatta analiticità e rigore argomentativo, posto che essa è carente di ogni esplicito riferimento al margine di apprezzamento riconosciuto ai singoli Stati e alle regole di conflitto che governano una sentenza in cui si accerti una violazione del diritto convenzionale o, al contrario, si riconosca una certa preferenza ad altri interessi tutelati (in uno a quest'ultimo) dal diritto statale. La tecnica argomentativa prescelta dalla Corte Edu, infatti, è stata piuttosto quella di enunciare il contenuto dell'obbligazione positiva posta dall'art. 6(1) della Convenzione a carico dello Stato e di elencare taluni parametri funzionali a individuare i ritardi intervenuti

²³⁷ Così, ad esempio, il secondo comma degli articoli 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare), 9 (Libertà di pensiero, di coscienza e di religione), 10 (Libertà di espressione) e 11 (Libertà di riunione e di associazione) della Convenzione.

²³⁸ Sulle differenze che intercorrono tra il cd. *necessity test* applicato dalla Corte Edu e il tipico bilanciamento operato da altre corti nazionali federali e sovranazionali, quali la Corte Costituzionale tedesca, la Corte Suprema canadese o la US Supreme Court o la CJEU e suddiviso in tre passaggi procedurali, vale a dire, idoneità, necessità e proporzionalità cfr. J. GERARDS, *op. ult. cit.*; J. BOMHOFF, *op. cit.*; A. TESAURO, *op. cit.*

²³⁹ *Sunday Times v. UK*, 26 aprile 1979, §58-68; *Smith and Grady v. UK*, 27 settembre 1999, §26-28: "An interference will be considered "necessary in a democratic society" for a legitimate aim if it answers a pressing social need and, in particular, is proportionate to the legitimate aim pursued [...] The Court recognises that it is for the national authorities to make the initial assessment of necessity, though the final evaluation as to whether the reasons cited for the interference are relevant and sufficient is one for this Court. A margin of appreciation is left to Contracting States in the context of this assessment, which varies according to the nature of the activities restricted and of the aims pursued by the restrictions".

nel corso del giudizio, dando poi l'impressione che la decisione finale fluisse, quasi in modo naturale, dall'applicazione dei parametri medesimi. A discapito dell'apparente oggettività e neutralità ostentata mediante la reiterata adozione del suddetto modello di ragionamento nell'ambito di ogni sentenza in materia di *reasonable time*, la Corte Edu non sembra però farsi carico degli oneri argomentativi derivanti da un'operazione di bilanciamento che palesi la necessità di addentrarsi, con un certo grado di ingerenza, nella discrezionalità dei singoli legislatori nazionali²⁴⁰.

Da una parte, infatti, non v'è dubbio che anche il giudizio volto ad accertare la violazione del diritto a una ragionevole durata del processo richieda una valutazione assai ponderata di tutte le circostanze che contornano la fattispecie concreta, le quali tendono a evidenziare un conflitto tra gli interessi meritevoli di maggiore protezione secondo lo Stato e la pretesa del ricorrente di ottenere il ristoro per le lungaggini processuali subite. La stessa Corte Edu ha più volte palesato una simile consapevolezza²⁴¹, dichiarandosi propensa allo svolgimento di un'operazione di bilanciamento che non fosse limitata a rilevare *ex se* la presenza di ritardi, inattività e stasi nelle fasi del giudizio, ma che tenesse invece in debito conto la natura e la causa dei differimenti medesimi, biasimandoli solo ove non motivati dall'esigenza di tutelare le altre garanzie del diritto a un processo equo. D'altra parte, però, l'intento dichiarato

²⁴⁰ I principi e i parametri adottati dalla Corte Edu nel *case law* in materia di *reasonable time* sostituiscono il margine di apprezzamento, con ciò che in dottrina è stato definito un "*incremental approach*", vale a dire con una tecnica argomentativa fondata sull'applicazione degli esiti raggiunti dalla Corte medesima mediante un lento processo di sedimentazione stratificato delle sue decisioni, raggiunte ognuna con un approccio *case by case* (J. GERARDS, *op. ult. cit.*) L'adozione di una simile strategia argomentativa, ad ogni modo, non dovrebbe esonerare i giudici dall'effettuare comunque un bilanciamento alla luce dei principi giuridici dalla stessa raggiunti, non costituendo questi ultimi delle regole di bilanciamento in grado di sostituirsi a quelle di un *proportionality test*. Sulla distinzione tra regole di bilanciamento *ex ante* e regole di bilanciamento *ex post* o "a formazione progressiva" cfr. A. TESAURO, *Corte edu e Corte costituzionale tra operazioni di bilanciamento e precedente vincolante. Spunti teorico-generalisti e ricadute penalistiche (parte I)*, *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, 8, visibile su <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/>

²⁴¹ "In giving due weight to the various aspects of a fair trial guaranteed by Article 6, difficult decisions have to be made by the domestic courts in cases where these aspects appear to be in conflict. In particular, the right to a trial within a reasonable time must be balanced against the need to afford to the defence sufficient time to prepare its case and must not unduly restrict the right of the defence to equality of arms. Thus in assessing whether the length of proceedings was reasonable, particularly in a case where an applicant relies upon the court's responsibility to take steps to advance the proceedings, this Court must have regard to the reasons for the delay and the extent to which delay resulted from an effort to secure other key rights guaranteed by Article 6 (see *Beggs v. the United Kingdom*, no. 25133/06, § 240, 6 November 2012)", *Piper v UK*, 21 aprile 2015, §50. In senso analogo, *Nicola Virgiliu Tănase v Romania*, 25 giugno 2019, §213; *Pafitis and Others v. Greece*, 26 febbraio 1998, §97; *Boddaert v Belgium*, 12 ottobre 1992, §39.

dagli stessi giudici europei di volersi concentrare sul dovere dello Stato di provvedere a una corretta amministrazione della giustizia nell'interesse tanto del singolo quanto della collettività - procedendo a un'analisi della complessità del caso, della posta in gioco e della condotta del ricorrente e delle autorità competenti, per porre in rilievo i soli ritardi imputabili a queste ultime quali propaggini dello Stato - non si è rivelato sufficiente per cogliere dall'esterno, in modo univoco, in presenza di quali condizioni i suddetti differimenti divenissero causa di irragionevolezza della durata del processo²⁴². Così, ad esempio, fattispecie apparentemente simili per grado di complessità e interessi in gioco hanno prodotto esiti opposti pur in presenza di significativi ritardi ascrivibili alle autorità competenti²⁴³; l'allungamento dei tempi processuali imputato alla condotta di queste ultime è stato qualificato sia intollerabile²⁴⁴ sia, al contrario, del tutto legittimo o assorbito dalla durata del processo nel suo insieme, se circoscritto a una precisa fase del giudizio o a uno solo tra i più livelli in cui lo stesso si era articolato²⁴⁵. In altri casi, addirittura, la Corte ha dichiarato

²⁴² Le sentenze emesse dalla Corte Edu in risposta alle segnalazioni dei ricorrenti vittime di una presunta violazione dell'art. 6(1) Cedu sotto il profilo dei tempi processuali – profilo che ha occupato per anni il primato tra i ricorsi indirizzati ai giudici europei – contengono, infatti, “un’ampia varietà di considerazioni che sembrerebbero sottolineare l’importanza e il peso degli interessi in gioco, per poi concludere attribuendo all’uno o all’altro l’attitudine “ultimativa” a “rovesciare la bilancia” (*tips the scale*)” (A. TESAURO, *op.ult.cit.*, p. 17). La considerazione dell’A. non riguarda il *case-law* in materia di *reasonable time*, ma evidenzia, più in generale, l’attitudine diffusa della Corte Edu a fuggire dal bilanciamento, anche ove la stessa declami di voler applicare il *necessity test*. In senso analogo, J. GERARDS, *op.ult.cit.*

²⁴³ Così, ad esempio, i casi *Hokkanen v. Finland*, 23 settembre 1994 e *Tsikakis v Germany*, 10 febbraio 2011, entrambi articolati su tre livelli di giudizio, in materia di affidamento di un minore e caratterizzati dalla presenza di comportamenti ostruzionistici imputabili alle controparti del ricorrente, ma non impediti dalle autorità competenti. La Corte Edu ha ritenuto, nel primo caso, ragionevole il processo dalla durata di 18 mesi nonostante un sensibile allungamento dei suoi tempi dovuto alla sospensione del giudizio per 6 mesi; e, nel secondo caso, irragionevole la durata di 6 anni e 5 mesi, ritenendo che i giudici tedeschi non avessero esercitato la dovuta diligenza nel prendere delle misure volte ad accelerare il procedimento o porre fine al comportamento ostruzionistico della madre del minore (*supra* par. 7, nota n. 186). Emblematico nella stessa materia anche il caso *Glaser v. UK*, 13 dicembre 2000, nell’ambito di un procedimento durato 3 anni e 11 mesi e richiedente l’intervento di più corti: “*Though it might have perhaps proceeded more quickly, the time taken was not outside reasonable bounds*”, escludendo così la rilevanza del tempo conseguente all’inattività dei giudici interni e la violazione dell’art. 6(1) della Convenzione (§95).

²⁴⁴ Così, ad esempio, in assenza di particolare esigenze di celerità, la Corte Edu ha ritenuto che il ritardo di 2 anni e 4 mesi - circoscritto alla sola fase del processo avanti la corte di ultima istanza e imputabilità alla sola condotta della autorità adita - non potesse ritenersi assorbito dalla durata complessiva del giudizio, benché questa fosse stata ritenuta nel suo insieme accettabile, poiché pari a 4 anni e 8 mesi in tre livelli di giurisdizione (*Luli and others v. Albania*, 1 aprile 2014, §93-96).

²⁴⁵ In un procedimento conclusosi in 3 anni e 5 mesi in due livelli di giurisdizione e privo di particolari condizioni richiedenti maggiore urgenza nella sua trattazione, i giudici europei hanno escluso la violazione dell’art. 6(1) Cedu, ritenendo che il ritardo di circa 1 anno e 3 mesi nella decisione del

di non volersi soffermare troppo sull'applicazione dei criteri che essa stessa ha elaborato come guida per assicurare l'intelligibilità dei propri giudizi in materia, per procedere invece con la formulazione diretta di un parere sulla violazione dell'art. 6(1) Cedu. I giudici europei hanno cioè ritenuto che la durata cronologica già *prima facie* manifestamente sproporzionata del processo legittimasse gli stessi ad avvalersi di una sorta di presunzione di irragionevolezza, non esaminando le circostanze fattuali che ne dilatarono le tempistiche, considerando invece il processo medesimo “*as a whole*”²⁴⁶.

Una simile modalità argomentativa, assai stringata ed ermetica nell'illustrare le ragioni poste a sostegno della decisione in materia di ragionevole durata del processo, si è consolidata soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, in ipotesi in cui la fattispecie oggetto del ricorso si inseriva entro una più ampia e difficile situazione sistemica dell'ordinamento rispondente, già noto (si pensi, ad esempio, all'Italia²⁴⁷ o all'Ungheria²⁴⁸) per aver violato a più riprese e da anni l'art.

tribunale distrettuale - dovuto alla mancata consegna di una perizia giudiziale - fosse assorbito dalla durata complessivamente congrua del giudizio (*Matusik v Poland*, 1 ottobre 2013, §38-40).

²⁴⁶ Così in *Obermeier v Austria*, 28 giugno 1990, §72: “*The Court notes, however, that its case-law is based on the fundamental principle that the reasonableness of the length of proceedings is to be determined by reference to the particular circumstances of the case. In this instance those circumstances call for a global assessment so that the Court does not consider it necessary to consider these questions in detail*”. In senso conforme, *Boudier v. France*, 21 marzo 2000, §34; *Comingersoll S.A. v. Portugal*, 6 aprile 2000, §23; *K. v. Italy*, 20 luglio 2004, §34; *Panetta v. Italy*, 15 luglio 2014, §46. In tutti i casi menzionati, dalla durata, rispettivamente, di 9 anni (*Obermeier*), 12 anni e 7 mesi (*Boudier*), 17 anni e 5 mesi (*Comingersoll*), 8 anni e 6 mesi (*K.*) e 13 anni e 11 mesi (*Panetta*), si trattava di procedimenti considerati urgenti in ragione degli interessi in gioco.

²⁴⁷ Nei casi *Bottazzi v Italy* (§22-23), *Ferrari v. Italy* (§21-22), *Di Mauro v. Italy* (§23-24) e *A. P. v. Italy* (§18-19) – tutti decisi con separate sentenze il 28 luglio 1999 - la Corte Edu si è limitata a segnalare di aver preso in esame i fatti e le informazioni fornite dalle parti e di aver concluso, in linea con il proprio *case-law* sulla materia, per la sussistenza di una violazione dell'art. 6(1) Cedu. A partire dal caso Capuano del 25 giugno 1987 sino alla data del 28 luglio 1999, la stessa Corte aveva già emesso 65 sentenze di condanna verso l'Italia per violazione del “*reasonable time*” in materia civile e la Commissione più di 1400 reports attestanti la medesima situazione (*Bottazzi v Italy*, 28 luglio 1999, §22-23): “*The frequency with which violations are found shows that there is an accumulation of identical breaches which are sufficiently numerous to amount not merely to isolated incidents. Such breaches reflect a continuing situation that has not yet been remedied and in respect of which litigants have no domestic remedy. This accumulation of breaches accordingly constitutes a practice that is incompatible with the Convention*”. Motivazioni ancora più sintetiche, inoltre, si ritrovano nelle numerose sentenze emesse da quel momento in poi nei confronti dell'Italia, *ex multis A.V. v Italy*, 6 novembre 2001, §15-16.

²⁴⁸ La Corte Edu evidenziò che dalla data di adesione dell'Ungheria alla Convenzione fino al 1° maggio 2015 erano già state pronunciate più di 200 sentenze accertanti una durata eccessiva dei procedimenti civili e che vi erano ancora più di 400 cause pendenti avanti la Corte per la medesima questione (*Gazsó v. Hungary*, 16 luglio 2015, §34-36). Tali circostanze hanno così indotto i giudici europei ad emettere verso lo Stato una cd. sentenza pilota in cui gli stessi denunciarono la presenza di una “violazione strutturale” (*Gazsó v. Hungary*, 16 luglio 2015) idonea a legittimare, in seguito, la pronuncia di ulteriori condanne succintamente motivate per violazione del *reasonable time*: “*having*

6(1) Cedu. Il rilevamento di una “pratica incompatibile con la Convenzione” e il succinto richiamo ai pertinenti precedenti giurisprudenziali europei sono stati ritenuti, infatti, del tutto sufficienti per legittimare una sentenza di condanna dello Stato da parte della Corte Edu, in quanto circostanze di per sé sole sufficienti a provare l’irragionevole durata di ogni procedimento all’interno di quello specifico ordinamento²⁴⁹.

Le decisioni europee in tema di *reasonable time* non appaiono, dunque, nel loro complesso prive di ambiguità, tanto in quei casi in cui i giudici hanno ritenuto di dover procedere a un esame dettagliato dei fatti di causa secondo i parametri dagli stessi elaborati, quanto negli altri in cui il riferimento a questi ultimi è stato soltanto accennato o del tutto omissivo. Le strategie decisionali prescelte in ambedue i tipi di sentenze sopra evidenziati, infatti, mostrano una certa cesura tra le premesse e la decisione finale, trasmettendo all’esterno la sensazione che a governare queste ultime non vi siano delle regole chiare e uniformi, rispondenti a dei criteri di giustizia e non arbitrarietà²⁵⁰. L’impressione, in sintesi, è che si registri un salto logico fra “la «massima giudiziaria» (sempre esplicita), ossia la regola di diritto enunciata dal giudice, e la «ragione del decidere», ossia l’insieme delle circostanze di fatto, in presenza delle quali il giudice adotta una certa soluzione”²⁵¹. Le norme che la stessa Corte ha indicato quali punti di riferimento per sovrintendere all’indagine sulla ragionevolezza della durata processuale, del resto, nonostante le apparenze, non sono delle regole di ponderazione volte alla risoluzione del caso in esame. Tali enunciati normativi espliciti, infatti - tra cui si inseriscono non solo i parametri della complessità

examined all the material submitted to it and having regard to its case-law on the subject, the court considers that the length of the proceedings was excessive and failed to meet the “reasonable time” requirement” (Hunguest Zrt v. Hungary, 30 agosto 2016 §17; In senso conforme, Somorjai v. Hungary, 28 agosto 2018, §71 e Süveges v. Hungary, 5 gennaio 2016, §127).

²⁴⁹ Una simile modalità di giudizio ha suscitato delle critiche anche tra alcuni giudici della Corte Edu ai quali è parso che lo stesso fosse del tutto incompatibile con la funzione loro affidata dalla Convenzione. Si confrontino le *dissenting opinions* poste in calce alle sentenze *A.V. v. Italy*, 6 novembre 2001 e *Vincenzina Riccardi v. Italy*, 28 febbraio 2002 dal giudice Ferrari Bravo e sostenute, nel primo caso, anche dai giudici R. Türmen et B. Zupančič. Si segnala, ad ogni modo, che un’analoga tecnica argomentativa è oggi posta a fondamento, dopo l’entrata in vigore del Protocollo XIV e del pacchetto di risoluzioni del 2004 che lo hanno preceduto (*supra* par. 3, nota n. 81), delle procedure previste per i ricorsi aventi a oggetto “violazioni strutturali”, anche riferite a diritti diversi dall’art. 6(1) Cedu, già accertate con le cd. sentenze-pilota ai sensi dell’art. 61 reg. Corte Edu.

²⁵⁰ F. TULKENS, *op. ult. cit.*, 244; J. GERARDS, *How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights*, 11(2) *International Journal of Constitutional Law*, 466 ss. (April 2013), 468.

²⁵¹ R. SACCO, *Introduzione, op. cit.*, 53.

del caso, della posta in gioco e della condotta del ricorrente parti e delle autorità, ma altresì le precisazioni in ordine al contenuto esatto dell'obbligazione positiva di cui all'art. 6(1) Cedu - non individuano affatto gli strumenti attraverso cui pervenire alla soluzione di equilibrio tra il diritto convenzionale e il diritto statale, che contemperino tutti i diversi interessi coinvolti entro la fattispecie concreta. In altri termini, esse non sembrano essere delle regole di bilanciamento in grado di palesare i passaggi procedurali indicanti a quali condizioni, pur in presenza di alcuni ritardi, è permessa una certa compressione del diritto individuale a una ragionevole durata del processo e a quali altre, invece, la stessa appare intollerabile.

11. Segue: Ulteriori precisazioni sulla strategia argomentativa prescelta dalla Corte Edu. Il compromesso tra definizione qualitativa e quantitativa della ragionevole durata del processo.

Il richiamo al bilanciamento tra il diritto del ricorrente a una ragionevole durata del processo e gli altri interessi tutelati dal diritto interno - operato in modo vago dalla Corte Edu senza fare esplicito riferimento né al margine di apprezzamento degli Stati, né ai passaggi necessari per giungere alla soluzione del caso - ha ingenerato all'esterno un certo grado di disorientamento, dovuto all'impossibilità di rintracciare in concreto (vale a dire, oltre le affermazioni di metodo enunciate in via teorica dai giudici europei) nelle sentenze in tema di tempestività processuale, delle regole strutturate e stabili, funzionali alla risoluzione di casi analoghi a quelli esaminati. Tale circostanza potrebbe dipendere dal fatto che la Corte Edu ha il compito, quale giudice internazionale, di decidere il caso sottoposto al suo esame dal ricorrente, senza preoccuparsi troppo della eventuale vocazione ultra-casistica posseduta dalle proprie sentenze²⁵². Le pronunce della Corte europea però, anche se non producono effetti demolitori diretti sulla legislazione statale e, più in generale, su tutte le norme poste a governo della sua organizzazione giurisdizionale sono comunque destinate a incidere sul sistema giuridico dello Stato (e non solo di quello destinatario della condanna, obbligato a conformarvisi ai sensi dell'art. 46(1) Cedu), influenzando il concreto

²⁵² *Supra* par. 5.

esercizio della potestà legislativa e del relativo controllo nel rispetto dei limiti costituzionali²⁵³.

Ulteriori e, forse, più plausibili motivazioni della non perfetta coerenza interna della giurisprudenza europea in tema di ragionevole durata del processo possono, allora, essere ricercate nelle peculiarità dell'art. 6(1) della Convenzione²⁵⁴ e nella difficoltà, riscontrata dalla maggior parte degli Stati europei, a darvi una piena attuazione. A questo proposito, un necessario richiamo è alla situazione di emergenza in cui, per anni, i giudici della Corte Edu hanno operato nello stabilire l'eventuale conformità delle tempistiche processuali nazionali rispetto allo *standard* richiesto dalla Convenzione. Il numero dei ricorsi per violazione del *reasonable time* (da sempre abbastanza elevato) subì un forte incremento in seguito all'entrata in vigore del Protocollo n. XI²⁵⁵ e all'ingresso nel Consiglio d'Europa di nuovi Stati aderenti²⁵⁶, determinando così un vero e proprio ingolfamento dei suoi uffici, tale da mettere a rischio la stessa possibilità della Corte medesima di assicurare la propria protezione anche a coloro che fossero vittime di violazioni di altri diritti umani²⁵⁷.

L'insieme di tali circostanze ha provocato una coppia di conseguenze intrecciate tra loro in modo stretto e già in parte rilevate nel precedente paragrafo. In primo luogo, come detto, la Corte molto spesso si è limitata a risolvere la fattispecie concreta posta

²⁵³I diritti e gli obblighi previsti dalla Convenzione hanno acquisito in seno ai singoli ordinamenti statali una portata precettiva garantita, o per il tramite del loro recepimento mediante norme costituzionali pienamente aderenti alle stesse, o in forza dell'inserimento degli obblighi internazionali quale parametro generale per la legittimità della legislazione nazionale (cfr. Report della Commissione di Venezia, *Can excessive length of proceedings be remedied?*, cit., §57-68). L'interpretazione del diritto convenzionale da parte della giurisprudenza europea, inoltre, acquista una particolare rilevanza per lo Stato, il quale può essere chiamato a rispondere delle sue inadempienze dovute ad una scarsa attuazione degli obblighi nascenti dalle norme Cedu, così come intese dalla Corte Edu, anche davanti ai propri organi giurisdizionali, ordinari e costituzionali (cfr. F. GALLO, *Rapporti fra Corte costituzionale e Corte Edu*, op. cit.). Sul dialogo tra la Corte Edu e la Corte Costituzionale italiana v. *infra*, cap. II, par. 1 e 2.

²⁵⁴ Il riferimento è alla obbligazione di risultato prevista nei confronti dello Stato dalla suddetta norma convenzionale, la quale afferma il diritto del singolo a una ragionevole durata del processo, quale diritto soggettivo circondato da garanzie primarie e secondarie richiedente, ai sensi dell'art. 13 Cedu, il carattere di effettività (*supra*, par. 3).

²⁵⁵ *Supra* par. 3, nota 74.

²⁵⁶ Sulla relazione tra il carico di lavoro della Corte Edu e scelta di motivare in modo succinto le proprie sentenze C. SANNA, op. cit., 87 ss.

²⁵⁷ La sentenza *Kudla v. Poland*, 26 ottobre 2000, con la quale la Corte Edu precisò l'applicabilità dell'art. 13 anche all'art. 6(1) Cedu, rendendo così in primo luogo obbligo del giudice "interno" ristorare le violazioni del diritto ad una ragionevole durata del processo (*supra* par. 3), si inserisce nella stessa situazione di crisi attraversata dalla Corte europea nel corso di quegli anni. Sul punto, F. DE SANTIS DI NICOLA, *Ragionevole durata del processo*, op. cit., 27-38.

al suo giudizio, senza porre le basi utili ad attribuire alla sua decisione un'efficacia ulteriore e di portata più ampia rispetto agli interessi delle parti coinvolte. In secondo luogo, la stessa ha adottato un metodo argomentativo alquanto stringato, non sempre attento a illustrare in che modo gli elementi che incidono in senso deteriore sui tempi processuali, quali specchio degli interessi nazionali aventi un maggior peso per lo Stato (tra cui, ad esempio, il rispetto delle altre esigenze di equità processuale a discapito della mera celerità), avessero militato in favore o contro l'accoglimento di un preciso ricorso individuale²⁵⁸. I motivi dei diversi ritardi che hanno connotato la durata del processo, infatti, sono stati elencati dai giudici europei facendo uso dei criteri della complessità del caso, della posta in gioco, della condotta del ricorrente e delle autorità, senza evidenziare però come gli stessi interagissero tra loro. Gli interessi in gioco sottesi ai molteplici fattori di differimento processuale, in altri termini, sono stati saggiati in modo indipendente gli uni dagli altri senza spiegare perché, in caso di rigetto del ricorso, le lungaggini dovute alla complessità del caso o alla condotta delle parti avessero prevalso sulle altre ascrivibili alle autorità competenti; ovvero, nell'ipotesi di accoglimento, perché il contributo apportato dallo Stato alla durata dell'intero processo ne avesse determinato il sicuro carattere irragionevole.

La costruzione di una solida base argomentativa sottesa al proprio giudizio, tuttavia, avrebbe di certo impegnato i giudici europei in un'approfondita e accurata ricerca delle ragioni del ritardo processuale, secondo una visione più ampia di quella circoscritta al singolo processo e più esposta al rischio di invadere la discrezionalità dello Stato nell'organizzazione del proprio ordinamento giuridico. L'ideale espletamento del *necessity test*²⁵⁹ da parte della Corte Edu anche in tema di ragionevole durata del processo, infatti, avrebbe richiesto a quest'ultima di accertare se il ritardo ascrivibile alla condotta delle autorità competenti, in potenza lesivo del diritto del singolo a un processo celere, fosse conseguito invece alla scelta consapevole delle stesse di salvaguardare altri interessi di pari valore, anche connessi alla piena attuazione dell'art. 6(1) Cedu. Il legislatore, infatti, potrebbe essere stato indotto a operare precise scelte di *public policy* in risposta ai bisogni della propria collettività, configurando in

²⁵⁸ La stessa Corte non fa mistero della suddetta situazione in *Cocchiarella v. Italy*, 29 marzo 2006, §65.

²⁵⁹ *Supra*, par. 10.

quel modo i ritmi e la normativa processuale (si pensi, ad esempio, alla presenza di più gradi di giudizio o al gratuito patrocinio, quali elementi idonei ad aumentare in modo notevole la domanda di giustizia e il carico di lavoro degli uffici, ove non accompagnate da un contestuale ampliamento dell'organico). Il giudice adito, inoltre, potrebbe aver dilatato i tempi del processo al fine di salvaguardare l'equità del suo svolgimento in favore dello stesso ricorrente o della sua controparte, o finanche di altre parti esterne alla lite e impegnate in un'altra controversia pendente avanti il medesimo organo giudicante, considerata dallo stesso di maggiore priorità. Tali possibili variabili, tutte del pari orientate in astratto verso delle finalità legittime, avrebbero richiesto uno scrutinio volto a verificarne l'ulteriore proporzionalità e la rilevanza rispetto ad altre soluzioni, parimenti disponibili all'interno di quell'ordinamento e meno intrusive rispetto al diritto del singolo a un processo equo svolto secondo tempi solleciti. In altri termini, i giudici europei avrebbero dovuto valutare se, in concreto, sarebbe stato davvero possibile ridurre la durata processuale eliminando i ritardi ascrivibili alle autorità competenti, senza ledere gli altri obiettivi prioritari perseguiti dal processo. Il giudizio si sarebbe, così, articolato in una sorta di prognosi postuma che elimini, in astratto, i differimenti imputabili alla condotta legittima tenuta dall'autorità giudiziaria, sostituendoli con un'altra considerata più opportuna, per verificare poi se un tale accorgimento avrebbe compromesso o meno la pienezza delle altre garanzie previste dall'art. 6(1) della Convenzione, quali il rispetto dei diritti processuali di ognuna delle parti - essenziali affinché siano soddisfatte le esigenze di correttezza e trasparenza procedimentali - ma anche l'affidabilità, la neutralità e la serenità di giudizio dell'organo giudicante.

L'esito positivo di un siffatto accertamento prognostico validerebbe l'eventuale condanna dello Stato sulla base di una valutazione ponderata, volta cioè ad accertare un'effettiva violazione del diritto del ricorrente a una maggiore rapidità processuale rispetto a quella in effetti offertagli dalle sue corti interne, non giustificata da altre esigenze giudicate prioritarie per l'interesse statale. La nozione di ragionevole durata del processo sarebbe, così, di fatto, coerente alle sole premesse qualitative fatte proprie dalla stessa Corte Edu, introducendo l'equazione tra efficienza giudiziaria e velocità processuale, solo in quanto subordinata al pieno rispetto di tutte le altre garanzie del

fair trial, in linea con quelle stesse premesse più volte declamate dalla Corte stessa²⁶⁰: solo un simile tipo di ragionamento permetterebbe di considerare improprio l'atteggiamento tenuto dalle corti e dalle altre autorità statali ai fini di una corretta amministrazione della giustizia, con particolare riferimento al caso concreto.

Una verifica come quella appena descritta, a ogni modo, potrebbe ottenere esiti assai diversi se compiuta dalla Corte Edu rispettandone tutti i passaggi, ma considerando più o meno estesa la discrezionalità dello Stato nel disciplinare la propria normativa processuale e nell'amministrare la giustizia al suo interno. È evidente, infatti, che i giudici europei possano graduare il rigore con cui procedere alla revisione della normativa statale, regolando l'ampiezza del contenuto minimo e avente carattere di intangibilità imposto dall'articolo 6(1) della Convenzione. Il corretto espletamento del bilanciamento richiede dunque, in via preliminare, di circoscrivere sia l'obbligazione positiva nascente dalla Cedu, sia il margine di apprezzamento riconosciuto allo Stato nell'organizzare in modo efficiente la giustizia. Il diritto a un *fair trial* in tempi ragionevoli non sembra restringere in maniera eccessiva le maglie consentite all'intervento statale nella limitazione dei diritti protetti dalla Convenzione, alla stregua di un interesse riguardante “*a most intimate part of an individual's private life*”²⁶¹; né è riferibile a “*the protection of morals*”²⁶², quale aspetto idoneo, al contrario, a porre il legislatore nazionale in una posizione di netto vantaggio, rispetto all'organo internazionale, nel considerare l'opportunità di una certa interferenza con l'ordinamento convenzionale. Il diritto medesimo, però, proprio attraverso il suo riferimento testuale alla *reasonableness* (anziché alla “*necessity*” richiamata in altri articoli della Convenzione²⁶³) sembra poter estendere ancor di più il margine di apprezzamento dello Stato, chiamando quest'ultimo a farsi interprete delle esigenze di

²⁶⁰ *Ex multis, Boddaert v Belgium*, 12 ottobre 1992, §39: “Article 6 (art. 6) commands that judicial proceedings be expeditious, but it also lays down the more general principle of the proper administration of justice. In the circumstances of the case, the conduct of the authorities was consistent with the fair balance which has to be struck between the various aspects of this fundamental requirement”. In senso analogo, *Pafitis and Others v. Greece*, 26 febbraio 1998, §97; *Nicola Virgiliu Tănase v Romania*, 25 giugno 2019, §213.

²⁶¹ *Dudgeon v. UK*, 22 ottobre 1981, §52. In senso conforme, *Smith and Grady v. UK*, 27 settembre 1999, §28: “when the relevant restrictions concern “*a most intimate part of an individual's private life*”, there must exist “*particularly serious reasons*” before such interferences can satisfy the requirements of Article 8 § 2 of the Convention”.

²⁶² *Handyside v. UK*, 7 dicembre 1976, §47-48.

²⁶³ Così, gli artt. 8(2), 9(2), 10(2) e 11(2) Cedu.

efficienza giudiziaria proprie di una certa comunità e riducendo, così, lo spazio di manovra concesso ai giudici europei per accertare una violazione dell'art. 6(1) Cedu²⁶⁴.

L'impiego da parte della Corte Edu di una strategia decisoria diversa da quella che richiama alla dottrina del margine di apprezzamento e all'uso del *necessity test* si spiega forse in ragione del plausibile timore che l'utilizzo di queste ultime avrebbe rischiato di impegnare oltremodo le risorse operative della Corte Edu per poi tradursi, in definitiva, soltanto in ulteriori giustificazioni alle lungaggini presenti in seno agli ordinamenti nazionali, frustrando le aspettative di tutela del singolo. I giudici europei sembrano così aver preferito non imbattersi in una tale eventualità, obliterando piuttosto ogni puntuale riferimento tanto alla precisa determinazione dell'ampiezza della discrezionalità degli Stati, quanto ai passaggi necessari per l'espletamento di un bilanciamento. La Corte Edu, al contrario, ha spostato la propria attenzione sulla fase applicativa del diritto positivo dello Stato e, in particolare, sulla condotta delle autorità giudiziarie chiamate a darvi attuazione in seno al processo. L'effetto è stato quello di ottenere, in modo silenzioso e assai più efficace, un aumento dello *standard* minimo di protezione dei diritti umani, al fine di rimediare a quella eccessiva dilatazione dei tempi della giustizia riscontrata nei diversi paesi del Consiglio d'Europa, senza esporsi al palese inconveniente di dover rivalutare le scelte operate dai singoli legislatori statali. I giudici europei hanno elaborato, in altri termini, una nuova equazione tra efficienza, ragionevolezza e speditezza dei tempi processuali, indipendente dalle priorità prescelte dal singolo Stato per conformare l'amministrazione della giustizia secondo la propria scala di valori. La chiave è stata individuata nella ridefinizione assai stringente del contenuto minimo e dei destinatari dell'obbligazione positiva posta dall'art. 6(1) Cedu, la quale ha dunque prodotto, di fatto, il risultato di avvicinare i concetti di efficienza, equità e rapidità processuale, riducendo il margine di

²⁶⁴ *Handyside v. UK*, 7 dicembre 1976, §48: "The Court notes at this juncture that, whilst the adjective "necessary", within the meaning of Article 10 para. 2 (art. 10-2), is not synonymous with "indispensable" (cf., in Articles 2 para. 2 (art. 2-2) and 6 para. 1 (art. 6-1), the words "absolutely necessary" and "strictly necessary" and, in Article 15 para. 1 (art. 15-1), the phrase "to the extent strictly required by the exigencies of the situation"), neither has it the flexibility of such expressions as "admissible", "ordinary" (cf. Article 4 para. 3) (art. 4-3), "useful" (cf. the French text of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1) (P1-1), "reasonable" (cf. Articles 5 para. 3 and 6 para. 1) (art. 5-3, art. 6-1) or "desirable". Nevertheless, it is for the national authorities to make the initial assessment of the reality of the pressing social need implied by the notion of "necessity" in this context."

apprezzamento degli Stati nell'organizzare la propria giustizia sul territorio nazionale.

Nell'esternare il principio secondo cui “*the duty to administer justice expeditiously is incumbent in the first place on the relevant authorities*”²⁶⁵, la Corte Edu ha affidato un ruolo di primo piano alle corti interne nell'amministrazione del processo, riconducendo alle medesime (a eccezione, talvolta, delle sole Corti Costituzionali) anche quei ritardi riferibili *prima facie* ad altri fattori esterni al controllo delle stesse quali, ad esempio, l'adozione di misure legislative o esecutive rivelatesi di fatto infelici, poiché atte a consentire un differimento incontrollato dei tempi del processo. La responsabilità dello Stato sul piano internazionale sembra, dunque, operare in modo slegato dal dolo o dalla colpa dei giudici e, inoltre, non è influenzata da giustificazioni ulteriori rispetto a un eventuale disfunzione temporanea degli uffici giudiziari, tanto imprevedibile ed eccezionale da rendere inesigibile l'adozione di misure davvero idonee a evitare ogni ritardo nel processo²⁶⁶. Le funzioni dei giudici nazionali sono state gravate dalla Corte dell'ulteriore dovere di fare uso dei poteri di direzione formale del processo e sanzionatori verso le parti, esortando i primi all'applicazione degli strumenti di *case management*, nonché delle tecniche minime di *court management*, al fine di abbattere i tempi processuali, anche in assenza di strumenti legislativi che attribuissero loro entrambe le suddette facoltà²⁶⁷.

Il quadro appena tracciato subisce tuttavia un'ulteriore complicazione, allorché la durata del processo appaia di fatto riferibile tanto a inefficienze attribuibili alle autorità competenti, quanto a una condotta dilatoria delle parti in lite. In tali ipotesi, infatti, la Corte Edu ha talvolta aumentato il peso specifico del ritardo cagionato da un soggetto estraneo alle autorità statali – il quale potrebbe anche non coincidere con il ricorrente - e, in altre ipotesi, quello imputabile alla condotta delle autorità competenti, responsabili per il solo fatto di non aver impedito i ritardi altrui²⁶⁸. In questo modo,

²⁶⁵ *Keaney v. Ireland* del 30 aprile 2020, §91.

²⁶⁶ *Supra* par. 8.

²⁶⁷ *Supra*, par. 7 e 8.

²⁶⁸ Anche la condotta incidente in senso deteriore sui tempi della lite di un soggetto diverso dal ricorrente non ha esonerato, ad ogni modo, il giudice dal dovere di velocizzare la conduzione del processo, così, ad esempio, *Costa Ribeiro v. Portugal*, 30 aprile 2003, §29: “*La Cour admet en revanche que le comportement du défendeur a été à l'origine d'un certain allongement de la procédure. Ce comportement n'explique toutefois pas la durée totale en cause. Qui plus est, cela ne dispense pas le juge d'assurer le respect des exigences de l'article 6 en matière de délai raisonnable, notamment en exerçant les pouvoirs mis à leur disposition par la loi afin de remédier à d'éventuelles manœuvres*

dunque, i giudici europei hanno ridefinito il contenuto del dovere imposto dall'art. 6(1) della Convenzione sullo Stato, ampliandone o riducendone le maglie in relazione alla singola fattispecie esaminata. La Corte, ad esempio, ha escluso la responsabilità dello Stato pur in presenza di condotte dilatorie dei litiganti non impedito né sanzionate da un pronto intervento dei giudici, a loro volta responsabili per aver tenuto delle ulteriori condotte inattive e negligenti, di fatto, incidenti sulla durata di quella specifica vicenda processuale²⁶⁹. In simili giudizi, i giudici europei non si sono soffermati sull'eventualità di un concorso di colpa del danneggiato, al fine di ridurre o escludere il ristoro pecuniario pur in accoglimento del ricorso²⁷⁰; né – ove la condotta dilatoria non fosse imputabile al ricorrente²⁷¹ - sull'esistenza di un ulteriore interesse pubblico di natura prioritaria in grado di giustificare i ritardi attribuibili alle corti o ad altre autorità statali. Al netto di quelle sentenze in cui il difetto di solerzia delle corti nazionali è stato ricondotto a una precisa e legittima necessità di consentire il corretto esercizio delle facoltà difensive dei singoli, infatti, l'esclusione della violazione dell'art. 6(1) Cedu è parsa discendere soltanto da una certa attenuazione dell'obbligazione positiva dello Stato a una *proper administration of justice*. In altri termini, il contegno assunto da uno dei litiganti ha esentato lo Stato da ogni tipo di responsabilità, pur in presenza di macroscopiche inefficienze rilevate in sede di

dilatoires de la part d'une partie à la procédure"; e *Tsikakis v Germany*, febbraio 2011, in cui la Corte Edu ha lamentato il mancato intervento delle corti tedesche nel contrastare i ritardi dovuti agli atteggiamenti ostruzionistici della controparte del ricorrente.

²⁶⁹ Così, *Ciricosta and Viola v. Italy*, 4 dicembre 1995, §29, in cui la Corte esclude la violazione dell'art. 6(1) Cedu nell'ambito di un procedimento durato già 15 anni ed ancora in corso, pur riconoscendo che "*In the instant case, the relevant court was undoubtedly responsible for a number of delays. The hearing of 3 February 1986 was postponed by the magistrate of his own motion; the hearing of 2 October 1991 did not take place because the magistrate had been transferred; then, from 8 June 1994 to 22 March 1995, the Palmi magistrate's court suspended all sittings for lack of registry staff (see paragraphs 14, 16 and 17 above). Moreover, with the exception of the summary stage (see paragraphs 9-12 and 25 above), the proceedings do not seem to have been conducted efficiently*". Così anche in *Zienliski v. Poland*, 15 febbraio 2005, §23-26 in cui la Corte Edu ha escluso una violazione dell'art. 6(1) Cedu per un processo durato 5 anni e 1 mese, di cui 1 anno e 8 mesi attribuibili alla ingiustificata inattività delle autorità competenti, le quali non hanno in alcun modo ostacolato la condotta dilatoria del ricorrente e della sua controparte ritenuta, quest'ultima, responsabile di un ritardo di circa 15 mesi.

²⁷⁰ Si evidenzia, tuttavia, che in quelle circostanze in cui la Corte Edu ha riconosciuto sussistente una violazione dell'art. 6(1) Cedu per l'irragionevole durata processuale, la stessa ha poi precisato che fosse opportuno considerare la condotta delle parti, per stabilire l'entità del risarcimento del danno non patrimoniale dovuto alla vittima. Ove lo stesso ricorrente abbia infatti contribuito al ritardo del procedimento la Corte potrà addirittura escludere *in toto* qualunque ristoro (*Glakantzi v. Greece*, 30 ottobre 2012, §79; *Piper v UK*, 21 aprile 2015, §74).

²⁷¹ *Hokkanen v. Finland*, 23 settembre 1994, in riferimento ai ritardi determinati dall'atteggiamento non collaborativo mostrato dai soggetti aventi in custodia la minore figlia del ricorrente.

amministrazione della giustizia.

Per contro, tuttavia, in altre pronunce²⁷², la Corte Edu ha ribadito la necessità di provvedere a un'efficiente organizzazione del sistema giudiziario, quale obbligazione gravante sulle autorità giudiziarie non solo in presenza di gravi condotte dilatorie riferibili tanto alle parti in lite, quanto alle autorità competenti, ma anche in casi in cui non fosse neppure possibile muovere alcun tipo di rimprovero a queste ultime per le modalità di conduzione del processo nell'ambito di quella specifica controversia esaminata, gestita con sollecitudine e solerzia. Il riconoscimento da parte della stessa Corte Edu di una *performance* dei giudici incaricati di dirimere la lite nel complesso positiva, infatti, è stato subito ridimensionato da ulteriori precisazioni circa un duplice dovere gravante sui medesimi: quello di arginare al massimo gli effetti per natura dilatori relativi al compimento di qualsivoglia attività processuale, considerata a loro giudizio superflua rispetto al necessario²⁷³; quello, più in generale, di rimediare di propria iniziativa ai ritardi dovuti a un pedissequo rispetto della normativa nazionale vigente, o alla stessa conformazione del sistema di giustizia, troppo complessa, lenta e macchinosa²⁷⁴.

La presenza, inoltre, tra i fatti di causa di sentenze di annullamento con rinvio ha costituito addirittura un possibile appiglio sul quale motivare una sentenza di condanna. Una simile circostanza, infatti, non ha impedito ai giudici europei di inferire dalla stessa la probabile incapacità dei tribunali di grado inferiore di emettere decisioni corrette, considerando dunque questi ultimi responsabili dell'irragionevole allungamento dei tempi processuali²⁷⁵. I giudici europei sembrano così aver proceduto

²⁷² Nella sentenza *Bock v. Germany*, 29 marzo 1989, ad esempio, la Corte Edu registrò un eccessivo zelo e attivismo da parte dei giudici nazionali, i quali consultarono diversi esperti prima di pronunciarsi sullo stato di capacità di una delle parti in causa; decisione, quest'ultima, al centro del procedimento di divorzio di cui il ricorrente lamentava la durata (più di nove anni). Nel caso *Berlin v. Luxembourg*, 15 luglio 2003, inoltre, la Corte esclude, in modo deciso, che qualsivoglia ritardo sia ascrivibile ai giudici nazionali, ma ritiene che “un tale lasso di tempo [17 anni e 1 mese], qualunque sia l'atteggiamento delle parti in causa, è difficile da conciliare con l'efficienza e la credibilità della giustizia richieste dalla Convenzione”.

²⁷³ Così, nella sentenza *Bock v. Germany*, 29 marzo 1989, §47. Così anche *Sundov v. Croatia*, 13 aprile 2006, §30: “*The Court accepts that the applicant contributed to the protraction of the proceedings, but notes, on the other hand, that the domestic court did not have to grant additional expert opinion every time the applicant had requested it; the court itself has the authority to decide how to conduct the proceedings, and in particular, which evidence to take*”.

²⁷⁴ *Berlin v. Luxembourg*, 15 luglio 2003, §56-59.

²⁷⁵ *Lupeni Greek Catholic Parish and Others v. Romania*, 29 novembre 2016, §147: “*The length of the proceedings is also explained by the successive judgments quashing previous findings and remitting*

addirittura in modo inverso rispetto alle ipotesi di cd. violazioni strutturali, esaminando i fatti di una singola causa per concludere, più in generale, nel senso di una verosimile mancanza di attitudine da parte degli organi giurisdizionali all'espletamento adeguato delle proprie funzioni e, dunque, alla inesistenza in quel territorio nazionale di una *proper administration of justice*. Tali pronunce, tuttavia, si pongono in pericoloso contrasto con la dichiarata volontà della Corte Edu di circoscrivere il proprio raggio di azione alla sola valutazione della ragionevolezza della durata processuale, senza operare alla stregua di una corte chiamata a riesaminare nel merito la lite già decisa che si pronunci sul modo in cui i giudici interni interpretano e applicano il diritto domestico²⁷⁶, né in modo tale da ingerirsi nelle scelte di sistema rimesse a ogni legislatore nazionale²⁷⁷.

La discrezionalità degli Stati nello stabilire i valori sui quali orientare la configurazione interna della amministrazione della giustizia e modulare il grado di efficienza di quest'ultima - decidendo il peso assegnato a ciascun elemento che garantisce l'equità processuale e, tra questi, alla rapidità dei tempi del giudizio - ha acquisito, pertanto, nella giurisprudenza della Corte Edu in materia di *reasonable time*, spazi, di fatto, via via sempre più ridotti. I giudici europei hanno preferito, infatti, inserire la rapidità del processo in modo stabile tra i principali aspetti dell'efficienza giudiziaria, adottando una regola di assoluto rigore nei confronti delle corti interne gravate - per conto dello Stato, nonché in maniera indipendente dalle scelte operate dal legislatore nazionale - dell'obbligo di assicurare il corretto funzionamento della macchina della giustizia. Un simile espediente ha permesso alla Corte di porre l'accento sulla necessità - determinata anche da ovvie esigenze pratiche - di riorientare il concetto di efficienza giudiziaria verso il valore delle velocità del giudizio, salvo poi temperare lo stesso ove ritenuto opportuno, a seconda delle peculiarità della singola fattispecie concreta. Da una parte, infatti, la Corte Edu ha ritenuto che le conseguenze

the case to the lower courts (see paragraphs 18-25 above). In this connection, the Court reiterates that while it is not its function to analyse the manner in which the national courts interpreted and applied the domestic law, it nonetheless considers that judgments quashing previous findings and remitting the case are usually due to errors committed by the lower courts and that the repetition of such judgments may point to a shortcoming in the justice system (see Sfântul Vasile Polonă Greek Catholic Parish, cited above, § 74)''.

²⁷⁶ *Lupeni Greek Catholic Parish and Others v. Romania*, 29 novembre 2016, §147.

²⁷⁷ *König v. FRG*, 28 giugno 1978, §99-100 (*supra*, par. 6).

dilatorie prodotte dalla condotta del ricorrente, tanto nell'esercizio legittimo delle sue facoltà²⁷⁸, quanto in presenza di un uso improprio della normativa domestica per finalità diverse da quelle considerate meritevoli di tutela²⁷⁹, non solo non rilevassero ai fini dell'accertamento di una violazione imputabile all'inadempimento di obblighi internazionali dello Stato, ma addirittura escludessero *in nuce* una responsabilità di quest'ultimo pur in presenza di gravi negligenze ed inefficienze riferibili all'operato delle sue corti. Circostanze analoghe, però, dall'altra parte, hanno più spesso condotto i medesimi giudici verso conclusioni di segno opposto, ritenendo invece che i ritardi delle parti in lite non avrebbero dovuto essere consentiti dalle amministrazioni statali o, quantomeno, non in modo da produrre conseguenze tanto macroscopiche. L'inerzia dei litiganti o l'impiego di tecniche volte ad allungare i tempi del giudizio, violando così i doveri di diligenza e correttezza gravanti sui primi, non legittimano infatti *ex se* una totale o parziale congestione del processo, anche in presenza di una legislazione atta ad attribuire alle parti la libertà di modulare i tempi processuali, subordinando ogni atto del procedimento all'impulso delle medesime²⁸⁰.

L'obiettivo di realizzare un sistema di giustizia che sia in grado di tutelare in modo effettivo i diritti dei cittadini o, in altre parole, di realizzare una *proper administration of justice* ha acquistato, così, taluni caratteri uniformi e opportuni per ogni ordinamento giuridico, ponendo in essere una chiara correlazione tra gli obblighi nascenti dal diritto a un equo processo sullo Stato e la condotta pretesa dai giudici nazionali incaricati di decidere la lite, pur senza rinunciare alle esigenze di flessibilità di giudizio connesse all'esame del singolo caso concreto. L'attenzione su un modello di giudice attivo e dedicato alla gestionale manageriale del proprio carico di lavoro ha reso, inoltre, "misurabile" la ragionevolezza della durata del processo, adottando taluni elementi di natura quantitativa – quali il rapporto tra fascicoli in entrata e in uscita o la quantità di arretrato giudiziario - diversi dalla mera lunghezza cronologica del procedimento, ma anche da quelli puramente qualitativi che richiedono un'accurata verifica del rispetto di tutte le altre garanzie di equità interne al *fair trial*²⁸¹. L'immediata correlazione tra

²⁷⁸ Così, *Patricianakos v Greece*, 15 luglio 2004, § 24.

²⁷⁹ Così, *Pereira de Silva v Portugal*, 22 marzo 2016 (§76-79).

²⁸⁰ *Supra* par. 7 e 8.

²⁸¹ *Supra* par. 9

gli obblighi nascenti dal diritto a un equo processo di cui all'art. 6(1) della Convenzione e il grado di attuazione degli strumenti di *case e court management* da parte dei giudici dello Stato rispondente ha costituito, pertanto, l'espedito pratico attraverso cui la Corte Edu è riuscita a evitare ogni riferimento al margine di apprezzamento dello Stato, eludendo il bilanciamento tra diritto convenzionale e diritto statale, senza con ciò rinunciare a modulare l'intensità del rigore del proprio giudizio in base alle circostanze fattuali proprie della singola fattispecie, quali la complessità del caso, la posta in gioco o la condotta del ricorrente. I suddetti obblighi posti sui giudici interni nella sola fase applicativa del diritto positivo, qualunque sia il modello processuale (*adversarial* o *inquisitorial*) riferibile all'ordinamento, sono stati così integrati nel contenuto minimo del diritto a un equo processo e, in particolare, del diritto a una sua ragionevole durata, assumendo il ruolo di cartina di tornasole per concludere nel senso di una violazione della Convenzione da parte dello Stato.

12. Dall'approccio *case by case* della Corte Edu all'inferenza statistica di tempi *standard* ragionevoli. L'analisi della Cepej sull'efficienza della giustizia civile in Europa.

Le questioni sollevate dalla cospicua giurisprudenza della Corte Edu in materia di *reasonable time*²⁸² hanno reso alquanto difficile tracciare un confine nitido che delimiti la discrezionalità concessa dalla Convenzione ai singoli Stati nell'organizzare il rispettivo sistema di giustizia. Il contrasto tra le massime declamate dai giudici europei e le regole operative da costoro in concreto applicate ha ostacolato, infatti, la comprensione del ragionamento condotto in materia dalla suddetta Corte, col duplice effetto di rendere difficoltosa per gli Stati un'accurata previsione in ordine all'accertamento di una violazione dei loro obblighi internazionali e offuscare, altresì, l'attitudine *ultra partes* delle decisioni sovranazionali che hanno a oggetto una materia così polimorfica come quella di cui all'art. 6(1) Cedu. Il diritto a una ragionevole durata del processo, infatti, da una parte, è votato a promuovere una nozione qualitativa

²⁸² La violazione dell'art. 6(1) Cedu, sotto il profilo dell'eccessiva durata dei procedimenti domestici (in particolare, di quelli civili), ha costituito per anni il principale oggetto di contenzioso dinanzi alla Corte Edu (cfr. Extract - Annual Report 2010 of the European Court of Human Rights visibile su <https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/overview>).

di efficienza giudiziaria che miri a salvaguardare la corrispondenza tra i tempi della giustizia e il valore del *fair trial* nell'ambito di ogni singola vicenda processuale; dall'altra parte, però, esso partecipa dell'ambizione alla realizzazione di un progressivo aumento del livello di tutela dei diritti umani in tutti gli ordinamenti europei, ricercando così l'aderenza dei tempi della giustizia alle aspettative dei cittadini, quale sostrato dello stato di diritto²⁸³.

L'approccio pragmatico prescelto dalla Corte Edu nell'intento di perseguire entrambe le suddette finalità - e dettato in parte, come rilevato, anche da esigenze pressanti connesse all'entità del carico pendente sui suoi uffici - ha riconosciuto un ristoro alla vittima dei ritardi, senza sfuggire all'ulteriore necessità di provare a imprimere una maggiore rapidità alla generalità dei procedimenti giurisdizionali su base nazionale. La Corte, infatti, non ha affatto ignorato la profonda situazione di crisi nell'amministrazione della giustizia riscontrata in molti dei Paesi firmatari e per tale ragione - invece che affidarsi al mero margine di discrezionalità proprio di ciascuno Stato, dipendente da una serie di fattori tra i quali le scelte politiche da cui dipende il concreto stato del sistema giudiziario nazionale - ha esortando gli Stati a introdurre dei ricorsi interni in grado di adempiere in modo effettivo, almeno *ex post*, all'obbligazione positiva posta dall'art. 6(1) Cedu²⁸⁴, suggerendo una comune nozione di efficienza giudiziaria parametrata al contegno, che deve essere attivo e alacre, delle autorità giudicanti incaricate di applicare la normativa processuale²⁸⁵. La nozione di ragionevole durata del processo - così enucleata mediante il sapiente utilizzo di una strategia decisionale diversa dal bilanciamento tra Convenzione e normativa statale - ha costituito, pertanto, una soluzione di compromesso, coerente con la funzione di un giudice di ultima istanza chiamato, in via primaria, a tutelare la violazione subita dal singolo ricorrente. La particolare responsabilità affidata ai giudici nazionali e lo spostamento dell'onere probatorio sullo Stato rispondente hanno senza dubbio eroso

²⁸³ Sulle dimensioni soggettiva ed oggettiva dell'art. 6(1) Cedu, *supra* par. 5.

²⁸⁴ Il riferimento è sia al caso Kudla sia al caso Scordino nel quale, in particolare, la Corte Edu ha manifestato in modo espresso una preferenza verso le misure acceleratorie rispetto a quello soltanto compensative, poiché idonee a prevenire il protrarsi del processo oltre il tempo ragionevole di cui all'art. 6(1) Cedu (*supra* par. 4).

²⁸⁵ *Erfar-Avef c. Greece*, 27 marzo 2014, §58: “la notion de «délai raisonnable» exige que les tribunaux suivent le déroulement de la procédure et restent attentifs au laps de temps pouvant s'écouler entre deux actes de procédure”.

l'ampio margine di apprezzamento ipotizzabile in materia per i legislatori nazionali²⁸⁶, non arrivando, però, a imporre delle soluzioni del tutto inflessibili e incapaci di adattarsi alle peculiarità del singolo caso concreto quali, ad esempio, l'indicazione di tempistiche processuali sempre ragionevoli o irragionevoli.

La Commissione Europea per l'efficienza della giustizia (Cepej), tuttavia, all'esito di uno studio condotto su un campione della giurisprudenza elaborata a Strasburgo in tema di ragionevole durata del processo (iniziato nel 2006 ed oggi giunto alla sua terza edizione²⁸⁷) sembra, infine, aver accolto le attese dei legislatori statali, interessati più alla ricerca dei corretti tempi processuali - per l'esigenza, giudicata prioritaria, di evitare ulteriori aggravii sul bilancio statale imposti dalle condanne della Corte Edu - che a ridurre l'endemica lentezza dei procedimenti condotti avanti alle rispettive corti. In particolare, la Cepej ha rilevato una certa attitudine della Corte Edu a non riscontrare alcuna violazione dell'art. 6(1) Cedu nell'ipotesi di procedimenti - tanto in materia civile quanto penale - aventi una durata inferiore a due anni per ogni livello di giurisdizione. Al di fuori dei cd. *priority cases* - vale a dire dei procedimenti considerati urgenti o richiedenti una particolare cura e diligenza da parte delle corti interne in ragione della delicatezza degli interessi in gioco²⁸⁸ - una durata sino a due anni per il singolo grado di giudizio pare esonerare i giudici europei dal compito di approfondire le circostanze concrete della vicenda in esame²⁸⁹. Un'indagine dettagliata della fattispecie che individui le possibili ragioni oggettive - quali la complessità del caso o la condotta del ricorrente - responsabili dell'anormale dilatazione²⁹⁰ del giudizio, al contrario, è stata riscontrata dalla suddetta Commissione in tutti quei procedimenti, tra quelli presi in considerazione da quest'ultima, che oltrepassano il limite di ragionevolezza sopra indicato. L'ipotesi di una violazione della ragionevole durata del processo è stata, infatti, esclusa dalla Corte Edu ogniqualvolta il caso apparisse complesso nonché - in più del 50% dei procedimenti durati oltre due anni

²⁸⁶ *Supra* par. 11.

²⁸⁷ Il Report (*Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights, op.cit.*) è stato adottato per la prima volta dalla Cepej in adunanza plenaria il 6-8 dicembre del 2006 e, da ultimo, il 3-4 dicembre 2018, sulla base di dati raccolti sino al 31 luglio 2017.

²⁸⁸ *Supra* par. 9.

²⁸⁹ Report della Cepej, *op. cit.*, p. 5

²⁹⁰ Report della Cepej, *op.cit.*, p. 74.

per livello di giurisdizione e ricompresi nel campione esaminato - nell'ipotesi in cui il contegno del ricorrente (più o meno legittimo) fosse stato ritenuto dai giudici europei la principale causa della dilazione²⁹¹. Il rigetto del ricorso, a ogni modo, ha molto spesso riguardato ipotesi di processi conclusi comunque entro 5 anni e, assai di rado, protrattisi oltre il periodo di 8 anni²⁹².

La ragionevole durata del processo ottiene così - per effetto delle osservazioni statistiche poste alla base del suddetto studio - una quantificazione ben precisa e misurabile, sempre più lontana dall'originaria nozione qualitativa e flessibile ricercata dalla Convenzione e, in definitiva, difesa dalla stessa Corte Edu. Il riferimento alla *fairness* scompare, sommerso da numeri in grado di suggerire, in modo immediato e sintetico, sia il contenuto esatto dello *standard* invocato dall'art. 6(1) Cedu, sia il livello minimo di efficienza preteso dalla giustizia di ogni Stato membro della Convenzione. Gli organi del Consiglio d'Europa²⁹³, in altri termini, hanno assegnato valore al principale elemento quantitativo desumibile dalla giurisprudenza della Corte Edu - la misurazione cronologica del processo tra un *dies a quo* e un *dies ad quem* - combinandolo coi criteri qualitativi della posta in gioco, della complessità del caso e della condotta del ricorrente, per identificare in due anni il limite di tempo massimo considerato accettabile perché dei giudici nazionali definiscano un procedimento giurisdizionale, civile o penale, semplice (cd. *simple cases* o *non-complex cases*), vale a dire privo di oggettive complicazioni e/o motivi richiedenti una trattazione più urgente. Nel portare a compimento la sua attività di ricerca e supporto in favore dei singoli paesi del Consiglio d'Europa, la Cepej ha dato particolare rilievo anche agli altri due elementi quantitativi molto spesso presenti nelle sentenze della Corte Edu, vale a dire il numero dei casi pendenti sul ruolo delle corti nazionali e la capacità di queste ultime di procedere al loro smaltimento. La rilevazione di dati attinenti ai singoli ordinamenti nazionali costituisce infatti, per previsione dello stesso Statuto della Commissione²⁹⁴, una condizione essenziale per esaminare in maniera oggettiva

²⁹¹ Report della Cepej, *op.cit.*, p. 73.

²⁹² Report della Cepej, *op.cit.*, p. 5.

²⁹³ Il riferimento è al Comitato dei Ministri e alla Commissione per l'efficienza della giustizia (Cepej).

²⁹⁴ Statuto della Cepej, adottato con Res (2002) 12 del Comitato dei Ministri del 18 settembre 2002, artt. 2 e 3.

le aree di maggiore criticità inerenti al funzionamento della giustizia degli Stati europei e, al contempo, elaborare possibili rimedi sotto forma di proposte pratiche ma non vincolanti, come linee guida, *reports* o buone prassi²⁹⁵.

In quest'ordine di idee, gli Stati sono esortati a provvedere, secondo coordinate condivise, a una raccolta sistematica di informazioni aventi a oggetto la rispettiva macchina giudiziaria; tali informazioni grezze sono state successivamente processate secondo modalità volte a rappresentare attraverso forme numeriche semplificate - e ordinate in modo da consentire un raffronto - un ben più complesso fenomeno giuridico²⁹⁶. La durata cronologica del processo e la quantità di casi in entrata, pendenti e risolti dai giudici per unità di tempo è stata così posta alla base dello sviluppo degli indicatori elaborati dalla Cepej al fine di fornire dati chiari e attendibili sull'efficienza e qualità della giustizia nei singoli Stati europei, prescindendo da altri aspetti forse maggiormente legati a peculiarità e contesto, ma in traducibili in termini matematici, quali il modello processuale (*adversarial* o *inquisitorial*) o la famiglia giuridica (*common law*, *civil law* o mista) di riferimento²⁹⁷.

Gli indicatori in questione sono il *Clearance Rate* (CR) e il *Disposition Time* (DT), di cui il primo è volto a individuare la capacità delle corti interne di gestire i procedimenti sopravvenuti nel corso di un anno, attraverso un rapporto che indichi in percentuale il quoziente ottenuto dalla divisione tra il numero di casi risolti e il numero di casi in entrata, nella medesima unità di tempo²⁹⁸. Un CR pari o superiore a 100% indicherà quindi la capacità del sistema giuridico di risolvere tutti i casi in entrata, senza contribuire alla formazione di nuovo arretrato e, nelle ipotesi migliori, di

²⁹⁵ Sulle competenze della Cepej rispetto ai singoli Stati del Consiglio d'Europa, *supra* par. 4.

²⁹⁶ Secondo la definizione più accreditata, 'indicatore' è una "raccolta di dati organizzati in una classifica che si proponga di rappresentare le prestazioni passate o future di diverse unità. I dati sono generati attraverso un processo che semplifica informazioni grezze riguardo un complesso fenomeno sociale. I dati, in questa loro forma semplificata e processata, sono suscettibili di essere usati per comparare particolari unità di analisi (come paesi, istituzioni o imprese), in chiave sincronica o diacronica, e per valutarne le performance con riferimento a uno o a più standard" (Kevin E Davis, Benedict Kingsbury, Sally Engle Merry, *Introduction: Global Governance by Indicators*, 6, in M. INFANTINO, *Numera et impera. Gli indicatori giuridici globali e il diritto comparato*, Milano, 2019, 29, nota n. 1).

²⁹⁷ Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice*, 2018 (2016 data), p. 237.

²⁹⁸ $Clearance Rate (\%) = (Resolved\ cases\ in\ a\ period / Incoming\ cases\ in\ a\ period) \times 100$ (Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice*, *op.cit.*, p. 238).

smaltire quello già presente. Il secondo indice elaborato dalla Commissione (*Disposition Time: DT*) raffigura, invece, il numero di giorni necessario affinché le corti nazionali risolvano i casi loro assegnati. Tale numero non coincide con la lunghezza media effettiva dei procedimenti giurisdizionali in quel dato Paese, ma è una stima ideale ottenuta moltiplicando per 365 il valore che si ricava dividendo il numero di casi pendenti alla fine dell'anno, per i casi risolti in quel medesimo periodo dalle corti statali²⁹⁹. I risultati raggiunti dai singoli Paesi che hanno preso parte alla valutazione fornendo i dati richiesti sono stati così raffigurati in una mappa ordinata secondo un criterio alfabetico non connesso alla rispettiva virtuosità, ma in grado di porre ben in evidenza la situazione della giustizia di ogni ordinamento giuridico nell'arco di più anni, esprimendo un chiaro giudizio sulla efficienza e qualità di ciascuno. Con particolare riferimento alla giustizia civile, questa registra un CR positivo e superiore al 100% in tutti e tre i gradi di giudizio³⁰⁰, nonché un DT addirittura mai superiore a un anno³⁰¹. La condizione propria di ciascuno Stato è però ben diversa e frammentaria e rivela dei risultati assai eterogenei in base al differente livello di giurisdizione considerato. Il CR può così raggiungere percentuali che si attestano tra un valore inferiore al 60%³⁰² e, all'opposto, uno quasi prossimo al 200%³⁰³; il DT, a sua volta, registra valori molto elevati, ben oltre 4 volte quelli medi registrati³⁰⁴ o, al contrario, oscillanti intorno a un mese³⁰⁵.

²⁹⁹ *Calculated Disposition Time = (Number of pending cases at the end of a period/ Number of resolved cases in a period) x 365* (Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice, op.cit.*, p. 238).

³⁰⁰ L'average CR e il median CR per i procedimenti contenziosi in materia civile e commerciale per l'anno 2016 è, rispettivamente, di 101% e 100% in primo e secondo grado; e 104% e 101% avanti le corti di ultima istanza (Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice, op.cit.*, pp. 248, 262, 268).

³⁰¹ L'average DT e il median DT per i procedimenti contenziosi in materia civile e commerciale per l'anno 2016 è, rispettivamente, di 233 e 192 giorni in primo grado; 244 e 121giorni in secondo grado; 238 e 176 giorni avanti le corti di ultima istanza (Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice, op.cit.*, pp. 250, 264, 270).

³⁰² Così, l'Irlanda la quale riporta un CR pari al 59% per i procedimenti contenziosi in materia civile e commerciale relativi al primo grado di giudizio nell'anno 2016 (Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice, op.cit.*, p. 248).

³⁰³ Così, l'Irlanda la quale riporta un CR pari al 190% per i procedimenti contenziosi in materia civile e commerciale relativi all'ultimo grado di giudizio nell'anno 2016 (Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice, op.cit.*, p. 268).

³⁰⁴ Così, l'Italia la quale riporta un DT pari a 1442 giorni per i procedimenti contenziosi in materia civile e commerciale relativi all'ultimo grado di giudizio nell'anno 2016 (Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice, op.cit.*, p. 270).

³⁰⁵ Così, la Repubblica di Moldavia la quale riporta un DT pari a 27 giorni per i procedimenti

Le perplessità inerenti alla attendibilità e alla corretta comparazione dei dati riportati dal suddetto studio - i quali sono spesso parziali e forniti dagli stessi soggetti valutati, sulla base di categorie giuridiche dipendenti dalle rispettive legislazioni nazionali e tali da modificare in modo sensibile l'esito della misurazione – sono numerose. Si ponga mente, ad esempio, alla difficoltà di inquadrare un caso come “pendente” o “risolto”, ove il sistema interno di registrazione a ruolo operi in modo differente o si verificano vicende interruttive o sospensive che possono impegnare più uffici giudiziari in modo contestuale; ovvero, si pensi all'incerta definizione delle controversie civili e commerciali, le quali potrebbero essere invece sottoposte a un giudice speciale, escluso dalla rilevazione³⁰⁶. Al di là di tali incertezze, tuttavia, ciò che gli indicatori della Cepej permettono di fare è porre a raffronto i diversi sistemi giuridici creando, attraverso l'osservazione dei dati registrati in ognuno dei Paesi valutati, una medesima declinazione di quei valori che devono essere posti alla base della giustizia statale per massimizzare la protezione dei diritti umani entro ogni realtà nazionale.

Quanto ci si propone di misurare però (vale a dire l'efficienza e la qualità dell'amministrazione giudiziaria, quale riflesso di una giurisdizione statale che soddisfi i bisogni del singolo e della collettività, poiché in grado di produrre decisioni aderenti alle norme giuridiche - sostanziali e procedurali - entro tempi consoni per non

contenziosi in materia civile e commerciale relativi all'ultimo grado di giudizio nell'anno 2016, seguita dal Montenegro (35 giorni) e dalla Russia (48 giorni), la quale mantiene invece il primato in riferimento agli altri due livelli di giurisdizione, riportando un DT di 42 e 31 giorni per i giudizi presso le corti di prima e seconda istanza (Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice*, op.cit., p. 250, 264, 270).

³⁰⁶ Il report della Cepej non fa mistero di simili criticità, ponendo in chiaro come le rilevazioni non possano porre rimedio alle differenze esistenti tra i vari sistemi giuridici, e siano dunque spesso in grado di far apparire all'esterno situazioni non rispondenti alla realtà dei fatti. Con particolare riferimento all'Irlanda, ad esempio, il report precisa che i risultati insoddisfacenti riportati in riferimento al *Clearance Rate Index* possano dipendere dalla normativa vigente, la quale non considera tra i casi 'risolti' quelli iscritti e poi definiti in via stragiudiziale dalle parti o non più perseguiti. Talune medesime attività, inoltre, a seconda del diverso sistema esaminato, sono di competenza della giurisdizione volontaria e non contenziosa ovvero amministrativa, e non civile o commerciale, influenzando in concreto l'entità del carico pendente sulle corti ordinarie dei singoli paesi e i risultati ottenuti (Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice*, op.cit., p. 242-246). A riguardo, si vedano anche gli studi condotti da E.A. ONTANU, M. VELICOGNA, F. CONTINI, *How many cases? Assessing the comparability of EU Judicial datasets*, 8 *Comparative Law Review* 1 (2017); M. FABRI, *Methodological issues in the comparative analysis of the number of judges, administrative personnel, and court performance collected by the Commission for the Efficiency of Justice of the Council of Europe*, in 7(4) *Oñati Socio-legal Series [online]* 616 (2017) visibile su <http://ssrn.com/abstract=3040109>.

vanificare le pretese legittime delle parti in lite) non sembra affatto coincidere con quanto, in effetti, rilevato da simili misurazioni³⁰⁷. Queste ultime, infatti, non contemplano i contenuti della decisione giudiziaria in termini di aderenza della stessa alle norme giuridiche; né riguardano la tempestività della sentenza rispetto al bene della vita ricercato dai soggetti che hanno preso parte alla controversia, quali possibili criteri volti a misurare l'efficienza e la qualità del funzionamento degli uffici giudiziari di un dato Paese nei termini sopra descritti. L'eventuale errore giudiziario, del resto, ingenera a sua volta degli ulteriori costi per lo Stato, i quali possono aumentare alla stregua di quelli diretti sostenuti per portare a compimento ciascun procedimento pendente da lungo tempo, riducendo del pari la qualità del sistema giuridico³⁰⁸. Gli indici quantitativi enucleati dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia, piuttosto, fotografano per ogni Stato membro del Consiglio d'Europa il grado di realizzazione di un preciso obiettivo, il quale coincide col completo smaltimento del carico di lavoro delle rispettive corti interne, nel minore tempo possibile e senza creare arretrato³⁰⁹. Ciò che gli indicatori della Cepej sembrano davvero raffigurare, dunque, è la capacità dei giudici nazionali di raggiungere certi obiettivi di massima produttività e velocità nell'esercizio delle loro funzioni, considerati in modo universale desiderabili

³⁰⁷ Sugli equivoci generati dagli indicatori giuridici in termini di scarsa aderenza tra i rispettivi nomi (titoli), oggetti di valutazione (i temi) e tesi da dimostrare (teorie), con particolare riferimento ad alcuni fra i più noti e dediti a misurazioni su scala globale, come il *Freedom in the World Reports*, il *Doing Business Reports*, il *Global Rights Index* o il *Corruption Perception Index* cfr. M. INFANTINO, *op.ult.cit.*, 180 ss.

³⁰⁸ L. VISSCHER, *A Law and Economics View on Harmonisation of Procedural Law*, in *Civil Litigation in a Globalising World*, *op. cit.*, 65 ss.: “Direct costs are the costs of adjudication itself, namely the time invested by the various actors involved (parties, lawyers, judges, (expert) witnesses), their wages, as well as the material costs (offices, office, supplies, et cetera). Error costs emerge when wrong decisions are taken because the substantive law then does not provide the correct incentives (for instance cases where liability is warranted but, due to for example problems of providing causation, liability is not imposed). [...] The economic goal is to strike a balance between both types of costs so that the sum of error costs and direct costs is minimised. Quicker, cheaper procedure therefore have the benefit that they save on direct costs, but if the quality of the resulting ruling decreases, the overall assessment may still be negative. After all, if more errors are made, the behavioural incentives provided by the legal system are of a lower quality, which may result in more undesirable behaviour taking place. In addition, the direct costs of the legal system may increase after all, if lower-quality decisions (meaning less in conformity with the desired outcome) are more often appealed than higher-quality decisions” (p. 72).

³⁰⁹ Nel senso che gli indici della Cepej misurano non l'“efficiency” in termini economici (quale rapporto tra risorse disponibili e numero di casi risolti per ogni Stato al fine di ottenere il massimo risultato con il minor numero di risorse, ovvero maggiori risultati con le medesime risorse) ma l'“effectiveness” dei sistemi giuridici cfr. E.A. ONTANU, M. VELICOGNA, F. CONTINI, *op.ult.cit.*, 15 (2017).

per tutti i sistemi giuridici.

13. Segue: La nuova declinazione di efficienza giudiziaria nel linguaggio degli indicatori giuridici.

L'idea sottostante all'ambiziosa opera della Cepej è, dunque, quella di favorire, mediante una diffusione di informazioni accurate che richiedono un costante aggiornamento, una migliore e reciproca comprensione dello stato di salute del proprio e altrui sistema di giustizia tra tutti i Paesi aderenti al Consiglio d'Europa. L'auspicio è che, nel loro insieme, tali informazioni incrementino l'efficienza e la qualità del servizio o, quantomeno, la percezione esterna che il medesimo progredisca in linea con i bisogni dei cittadini, senza indebolire la fiducia da essi risposta nello Stato³¹⁰. Tale progetto di cooperazione internazionale condivide infatti l'urgenza, sempre più avvertita a livello locale, di una maggiore trasparenza delle istituzioni pubbliche, introducendo canali di comunicazione in grado di far circolare, in modo agevole e gratuito, notizie sull'attività, sui costi e sulla gestione delle loro risorse. La divulgazione delle informazioni sopra descritte - in uno a indicazioni quali moduli, procedure o aggiornamenti normativi e giurisprudenziali, ovvero decisioni giudiziarie organizzate in banche dati informatiche liberamente consultabili e scaricabili da un computer (cd. *open data*)³¹¹ - è alla base di una giustizia nazionale davvero aperta e

³¹⁰ Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice*, op.cit., p. 222: "European and international research has shown that there are three major factors determining trust in the judiciary. The first and most important factor is distributive justice – whether people feel that the law is applied equally to everyone and the decisions delivered by a judicial system are just and fair. The second factor is procedural justice – whether people involved in judicial proceedings feel that they have been heard, that they had the opportunity to present their side of the story, that the judge and court staff treated them with dignity and respect, that the procedure was impartial and fair and that the judge was trustworthy as a protector of justice and independent from external influences. The last factor is the perception of efficiency – whether people consider that the judicial proceedings are organised in an efficient manner, carried out without unreasonable delays and that judgments are enforced effectively. When people view the judicial system as a system that provides distributive and procedural justice effectively, they will trust the judicial system more, which leads to better cooperation with judicial authorities, acceptance of individual judicial decisions and of the decisions in general".

³¹¹ È opportuno distinguere tra accesso pubblico alle informazioni (*access to information*) e accesso ai dati (*open data*), nonché tra pubblicazione dei dati e trattamento degli stessi per ulteriori finalità. La facoltà di accedere e consultare informazioni possedute dalle pubbliche amministrazioni, infatti, è diversa da quella di scaricare integralmente dati (il termine "dato" quale insieme di lettere e cifre prive di significato è usato in modo improprio, dal momento che si tratta comunque di dati inseriti in un contesto e, dunque, tesi a comunicare un'informazione) messi a disposizione del pubblico all'interno di

accessibile per tutti i suoi utenti. L'elaborazione di indici quantitativi in grado di rielaborare i dati forniti dai singoli Paesi europei, pertanto, seppur parziale poiché basata sui soli aspetti interni al funzionamento delle corti che appaiono di più facile rilevabilità numerica³¹², si pone in linea con le finalità sopra descritte, rivelandosi nella sua essenza un'attività descrittiva, volta a indicare, soprattutto, le condizioni in cui versano le singole realtà nazionali.

L'attività condotta dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia partecipa, tuttavia, di un'ulteriore finalità, forse meno evidente ma intrinseca all'impiego stesso di indicatori atti a osservare più da vicino il fenomeno giuridico³¹³. Tali numeri, infatti, operano come un veicolo di precisi messaggi normativi i quali, privi di cogenza formale, sono però - almeno nelle intenzioni e spesso anche nei fatti - in grado di esercitare una pressione sui soggetti valutati. La stessa consapevolezza di essere sottoposti a monitoraggio e controllo continui, in uno alla competizione innescata dall'essere messi a confronto con altri omologhi, agiscono come fattori sufficienti per attribuire a tali indicatori una qualità performativa, in grado di produrre uno spontaneo allineamento tra tutti gli attori coinvolti, tanto a livello istituzionale,

banche dati (*open data*). Entrambe le suddette ipotesi possono involgere il trattamento di dati personali e richiedere, dunque, l'utilizzo di tecniche di anonimizzazione e pseudonimizzazione che riducano al minimo la possibilità di risalire all'identità dell'individuo coinvolto. L'*open data*, tuttavia, implica in sé l'ulteriore possibilità di trattamento dei dati, personali e non, senza alcun costo e per finalità diverse da quelle per le quali gli stessi erano stati originariamente raccolti. Tra le finalità di riutilizzo consentite dalla licenza può esservi, ad esempio, quella di sviluppare motori di ricerca o *software* di assistenza per la redazione di atti, ovvero in grado di analizzare le tendenze decisionali dei giudici per prevedere l'esito di una lite giudiziarie. Elaborati attraverso l'uso di tecnologie di intelligenza artificiale che sfruttano metodi di apprendimento automatico delle macchine, vale a dire l'abilità di queste ultime di analizzare un grande numero di dati e ricavare in modo autonomo dei modelli matematici non inseriti da un programmatore esterno (*machine learning*), tali *software* sono soprattutto sviluppati da organizzazioni private ed ancora poco diffusi tra le pubbliche amministrazioni dei paesi europei. Cfr. Council of Europe/Cepej, *European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment*, Strasburgo, 2019, pp. 19, 25-29, 73.

³¹² *Supra* par. 13.

³¹³ Sulla corretta qualificazione degli indicatori la dottrina non è affatto concorde e le diverse tesi prospettate oscillano tra il riconoscere loro natura giuridica, quali strumenti di *soft law* transnazionale o comunque dotati di attitudine normativa (S. CASSESSE, L. CASINI, *La disciplina degli indicatori globali*, in *Annuario dir. comp. e di studi legislativi*, 2012, 100; M. INFANTINO, *op.cit.*, 235); ovvero extragiuridica e in grado di "irritare" il sistema senza alterarlo o, al più, di fondere al suo interno i linguaggi matematici secondo visioni più aperte al pluralismo giuridico (in questi termini, P. R. B. FORTES, *How legal indicators influence a justice system and judicial behavior: the Brazilian National Council of Justice and 'justice in numbers'*, 47 *J. Leg. Pluralism & Unoff. L.* 39-55 (2014), il quale esclude che gli indicatori siano fonti ufficiali del diritto e prova ad inquadrare il fenomeno contrapponendo la teoria autopoietica o autoreferenziale dei sistemi di Niklas Luhmann, ad altre tesi socio-giuridiche più inclini ad accogliere linguaggi normativi diversi da quelli tradizionali).

quanto individuale, lungo gli assi di un medesimo paradigma di valori³¹⁴.

La misurazione portata avanti dalla Cepej, dunque - così inquadrata secondo una visione più fedele alle sue potenzialità intrinseche e inesprese³¹⁵, plasmanti in modo silente gli altrui assetti giuridico-istituzionali - mira a rafforzare la cooperazione giudiziaria secondo modelli transnazionali unici, suggerendo una nuova modulazione comune tanto dell'efficienza e della qualità della giustizia, quanto dell'*accountability* richiesta alle autorità deputate a tutelare, in modo effettivo e sul solo territorio dello Stato, le altrui situazioni giuridiche. Il messaggio normativo inespresso veicolato dai suddetti indicatori mediante linguaggi assai attrattivi e di immediata comprensione è in sintesi duplice: il suo contenuto consiste, infatti, sia nel rappresentare che a una maggiore rapidità del processo e produttività delle corti corrisponde una più elevata efficienza e qualità della giustizia di quel dato Paese; sia nell'evidenziare l'opportunità che il giudice possenga precise competenze finalizzate alla definizione del fascicolo, quale unica attività utile e produttiva tra quelle proprie del giudicante³¹⁶. La conformità dell'operato dei giudici alle aspettative della collettività non è più, dunque, soltanto incentrata sull'aderenza delle loro decisioni alle norme di legge sostanziali e procedurali vigenti, ma accoglie una pluralità di altri fattori di natura extragiuridica, volti a garantire nel loro insieme l'indipendenza della magistratura in un ordinamento fondato sui principi egalitari e democratici dello stato di diritto. In altri termini, la capacità di amministrare in modo efficiente e razionale il carico di lavoro gravante sulle corti assume un ruolo cruciale per giudicare l'operato di coloro che esercitano la funzione giurisdizionale, evidenziando la natura multidimensionale della loro responsabilità, la quale implica anche doveri di tipo gestionale³¹⁷.

³¹⁴ M. INFANTINO, *op.ult.cit.*, 218, 248, 309.

³¹⁵ Tali indici, in altri termini, palesano delle chiare potenzialità "crittotype" (M. INFANTINO, *op. ult. cit.*, p. 25).

³¹⁶ P. R. B. FORTES, *op.ult.cit.*, 51.

³¹⁷ D. PIANA, *Una grande quantità di quali qualità?*, *op.cit.*, 154-160, 165. L'A. evidenzia la presenza di cinque dimensioni volte a comporre l'*accountability* giudiziaria le quali misurano, al contempo, la *rule of law* così come concepita a livello europeo. In particolare, alla dimensione gestionale già menzionata, si accostano anche quelle: "giuridica", avente come norma di riferimento l'aderenza al diritto e misurata sulla base della presenza di meccanismi di impugnazione dei provvedimenti giudiziari, nonché dei vincoli formali posti all'attività dei giudici e del PM nel corso del processo; "istituzionale", incentrata sull'assetto strutturale e gerarchico proprio della magistratura e rilevata mediante l'esame delle modalità di reclutamento, promozione, controllo disciplinare, rimozione/trasferimento e valutazione dei giudici; "professionale", avente il fine di misurare le conoscenze scientifiche e la deontologia dei giudici, mediante il rilevamento delle attività di formazione

Il rafforzamento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche secondo i suddetti parametri di efficienza e razionalità amministrativa evoca tuttavia, in modo non troppo velato, anche il perseguimento di altri obiettivi. I dati elaborati dalla Cepej poggiano, infatti, sull'ulteriore assunto che un sistema di giustizia efficiente costituisca non solo la base di ogni società votata alla più strenua protezione di diritti umani, ma anche un terreno florido per favorire gli investimenti e lo sviluppo economico³¹⁸. Come precisato in seno all'*EU Justice Scoreboard* (studio condotto annualmente dall'Unione Europea per valutare l'efficienza degli Stati membri utilizzando le rilevazioni della Commissione istituita dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa) vi è un profondo legame tra “*a business-friendly environment on the one hand and the rule of law and improvement in the independence, quality and efficiency of justice systems on the other*”³¹⁹. La tesi secondo cui talune riforme giuridiche possano coadiuvare più di altre la crescita e il progresso non è del tutto inedita, richiamando, piuttosto, i corollari di alcune teorie istituzionaliste ben più risalenti, diffuse negli Stati Uniti a partire dagli anni 60 del Novecento tra un nutrito gruppo di accademici facenti capo al movimento meglio noto come *Law and development*³²⁰.

o dei codici deontologici promossi su base nazionale; e, infine, “sociale”, volta a rafforzare la fiducia riposta dagli utenti verso la giurisdizione nazionale, misurata attraverso periodici sondaggi di gradimento ovvero la presenza di siti web dedicati a comunicare ai cittadini notizie più accurate sul funzionamento della giustizia e sulle sue attività svolte dai suoi uffici (p. 154).

³¹⁸ Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice*, op.cit., 237: “*An efficient court system is an essential ingredient of an environment that allows individuals to pursue their human development through the effective enjoyment of economic and social rights and which promotes investment and encourages business*”.

³¹⁹ European Commission, *The 2018 EU Justice Scoreboard*, COM(2018) 364 final, Luxembourg, p. 1

³²⁰ Gli studi che hanno dato vita al movimento accademico – il quale ricevette numerosi contributi da parte delle agenzie dello sviluppo americane, accomunando studiosi esperti di diritto, politica, economia, antropologia, sociologia e psicologia – furono ispirati da un pura finalità scientifica, quale quella di approfondire il rapporto assai complesso tra diritto e società, confidando nel progresso conseguente dall'adozione di riforme giuridiche; nonché gli studi comparatistici, quale strumento essenziale per osservare le diverse realtà nazionali e pensare per ognuna di queste le migliori proposte. Tale progetto apparì, tuttavia, come un tentativo di imporre il modello giuridico statunitense su scala globale, soprattutto nei paesi in via di sviluppo dell'America Latina e dell'Africa: “*In short, the U.S. law and development movement was largely a parochial expression of the American legal style*” (J. MERRYMAN, *Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline and Revival of the Law and Development Movement*, 25 Am. J. Comp. L. 457 (1977), p. 479). L'importanza dei predetti studi per la moderna scienza giuridica - di estremo valore non solo per accrescere la consapevolezza dei giuristi occidentali sul diritto dei Paesi del terzo mondo, ma anche per comprendere meglio le scelte politiche e il funzionamento delle istituzioni domestiche - è stata, a ogni modo, evidenziata e difesa da DAVID M. TRUBEK, MARC GALANTER, *Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States*, 1974 Wis. L. REV. 1062 (1974).

L'ispirazione di fondo dei suddetti studi fu in parte ripresa in Europa negli anni 90, nell'ambito di un mutato assetto geopolitico aperto agli scambi internazionali dopo la conclusione della guerra fredda che favorì un rinnovato entusiasmo di stampo neo-istituzionale avente al suo centro la “*rule of law*”³²¹, quale sicuro motore della crescita economica e sociale di ogni Paese³²².

Il dato che accomuna le iniziative adesso ricordate con l'analisi quantitativa condotta dalla Cepej risiede nell'assunto che talune soluzioni giuridiche – come, ad esempio, l'esportazione di valori propri delle società occidentali, quali *democracy*,

³²¹ La ricerca di una definizione di *Rule of law* secondo le coordinate attuali, vale a dire quelle posteriori alla nascita dello stato di diritto ottocentesco, nonché finanche alla cessazione dei conflitti bellici mondiali del XX secolo - del tutto estranee, dunque, al contesto storico in cui una simile nozione originò in Inghilterra (G. CRISCUOLI, M. SERIO, *Nuova introduzione allo studio del diritto inglese. Le fonti*, Milano, 2016, pp. 10-26) -, non è un'opera di semplice compimento, soprattutto ove ambisca ad acquisire caratteri di universalità. La Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha ritenuto tuttavia che fosse necessario tentare un simile sforzo ricostruttivo individuando, tra le numerose definizioni esistenti, alcuni caratteri essenziali e condivisi all'interno del panorama globale, tra cui l'indipendenza del potere giudiziario. In particolare, sono sei gli elementi che ne compongono il contenuto: “(1) *Legality, including a transparent, accountable and democratic process for enacting law* (2) *Legal certainty* (3) *Prohibition of arbitrariness* (4) *Access to justice before independent and impartial courts, including judicial review of administrative acts* (5) *Respect for human rights* (6) *Non-discrimination and equality before the law*” (European Commission for Democracy through Law, *Report on the Rule of Law*, Study No. 512 / 2009 - CDL-AD(2011)003rev, (Venezia, 25-26 marzo 2011) Strasburgo, 2011, p. 10). La necessità di una definizione chiara della *rule of law* sorge in effetti dal rilievo tanto cruciale, quanto vago, che la prima ha assunto dopo la fine della seconda guerra mondiale, oscillando tra l'esser considerato un principio universale di ordine politico internazionale, e un valore appartenente ai soli paesi della tradizione giuridica occidentale, ma meritevole di ricevere massima esportazione anche tra tutti gli ordinamenti a quest'ultima estranei. Tra gli stessi Paesi considerati portatori del suddetto valore di civiltà, tuttavia, non vi è unanimità di vedute né, in definitiva, si riscontra sempre la presenza – almeno in termini di grado ed intensità massime auspicabili - di tutti i contenuti considerati essenziali per la stessa (Cfr. M. BUSSANI, *De-Globalising Rule of Law and Democracy. Hunting Down Rhetoric through Comparative Law*, 67 *Am. J. Comp. L.* 701 (2019), p. 712 ss.). In una visione di sintesi, così come rilevato da attenta dottrina, è possibile distinguere tra “una versione minimale” di *rule of law*, secondo cui essa sia “un quadro giuridico stabile a salvaguardia dell'ordine proprietario e contrattuale” e una “versione rafforzata (e variamente arricchita di elementi ulteriori: democraticità delle istituzioni, indipendenza del potere giudiziario, rispetto dei diritti umani e applicazione del principio di eguaglianza)” (M. INFANTINO, *Numera et impera. Gli indicatori giuridici globali e il diritto comparato*, Milano, 2019, 102).

³²² Il riferimento è alla cd. seconda ondata del movimento *Law and development* che ha promosso l'esportazione del modello occidentale in Russia e negli altri Paesi ex socialisti dell'Europa orientale. Molte organizzazioni internazionali, infatti - sia di respiro globale che europee (così, ad esempio, l'UE, il Consiglio d'Europa, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale), alla stregua di altre istituzioni private - hanno suggerito soluzioni normative idonee a colmare il vuoto normativo generato dal crollo del regime comunista, al fine di garantire una più agile transizione dei predetti ordinamenti verso un'economia di mercato. Il risultato si è tradotto spesso in un'adesione formale ai modelli dell'Europa continentale, ma in un recepimento sostanziale delle soluzioni di derivazione anglo-americana. Per un'analisi più completa circa l'evoluzione dei fenomeni che qui sono soltanto accennati si veda G. AJANI, *By Chance and Prestige: Legal Transplants in Russia and Eastern Europe*, op.cit.; D. BERKOWITZ, K. PISTOR, J.F. RICHARD, *The Transplant Effect*, op. cit.

rule of law e *protection of human rights* – rappresentino una ricetta infallibile per il progresso culturale, economico e sociale di ogni ordinamento, verificabile attraverso l'uso di strumenti che alludono alla connessione causale tra diritto ed evoluzione socio-economica dei singoli sistemi. Simili tesi di stampo istituzionalista, tuttavia, non hanno trovato alcuna conferma empirica, posto che l'esportazione delle istituzioni giuridiche considerate essenziali per favorire il progresso all'interno di nuove comunità di riferimento non ha, di fatto, prodotto gli esiti sperati³²³. Gli studi condotti in base al predetto assunto sulle regole, istituzioni e infrastrutture giuridiche di più ordinamenti stranieri hanno suscitato, piuttosto, un fervido disappunto tra i cultori della comparazione giuridica³²⁴, i quali hanno rilevato come una simile concezione del fenomeno giuridico fosse troppo spesso carente di coglierne la dimensione pluralista. Le teorie in questione, infatti, identificano il diritto soltanto con l'insieme delle fonti legali di produzione ufficiale (o nella percezione delle stesse), assumendo che la creazione (o l'importazione) di istituzioni e norme giuridiche - accompagnata dalla formazione di una ristretta classe di professionisti adusa alla loro corretta interpretazione e applicazione - sia essenziale per regolare e accrescerne il benessere di ogni società, senza rilevare la profonda differenza che intercorre tra l'introduzione di una regola e l'applicazione concreta della stessa³²⁵. Tali teorie, al contrario, sembrano avvalersi di una assai più comoda *praesumptio similitudinis* in grado di condurre, in modo progressivo, verso l'eliminazione delle diversità esistenti tra le differenti culture giuridiche³²⁶.

³²³ L'esportazione di modelli occidentali presso gli stati in via di sviluppo non ha prodotto crescita e sviluppo economici attesi e, viceversa, tali risultati si sono verificati in altri Paesi carenti delle istituzioni statali giudicate essenziali per ottenere un simile obiettivo (D. TRUBEK, *Introduction: Law and Development in the Twenty-first Century*, in McAlinn, Gerald Paul (Ed.), *Law and Development in Asia.*, Oxford, p. 1 ss; D. BERKOWITZ, K. PISTOR, J.F. RICHARD, *The Transplant Effect*, op. cit., 165; M. INFANTINO, op.ult.cit., 193-197).

³²⁴ Sul punto, A. GAMBARO, *Misurare il diritto?*, in *Annuario dir. comp. e di studi legislativi*, 2012, e D. BERKOWITZ, K. PISTOR, J.F. RICHARD, *The Transplant Effect*, op. cit. L'approfondita osservazione delle dinamiche circolatorie del diritto tra gli ordinamenti giuridici si conclude, per entrambi i suddetti autori, in una conferma circa l'opportunità di esaminare sotto un profilo qualitativo l'assetto interno di ogni sistema e il suo modello di legalità, al fine di rifuggire da conclusioni affrettate, tendenti verso un'automatica assimilazione tra i bisogni di questi ultimi e le soluzioni giuridiche preferibili per soddisfarli.

³²⁵ Cfr. DAVID M. TRUBEK, MARC GALANTER, *Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States*, op. cit.; G. AJANI, *By Chance and Prestige: Legal Transplants in Russia and Eastern Europe*, op.cit.

³²⁶ Sull'analogia di fondo che lega la comparazione quantitativa e l'uso degli indicatori, al metodo tipico del funzionalismo giuridico che guida, se non nelle intenzioni, almeno nei fatti, molti degli attuali

Logiche simili a quelle appena evidenziate ricalcano in modo aderente quelle sottese ad altre rilevazioni quantitative condotte su una base più ampia rispetto a quelle della Cepej, le quali palesano - in linea con le tesi elaborate dal filone di studi noto come *New comparative economics* del gruppo LLSV³²⁷ - la finalità economica sottesa all'indagine sulla qualità ed efficienza della giustizia dei singoli Stati, registrando le migliori *performances* dei Paesi che adottano un modello di regolazione angloamericano³²⁸. Il riferimento è al *report* “*Doing Business*”, redatto con cadenza annuale dalla Banca Mondiale, il quale fotografa il grado di appetibilità di ogni sistema giuridico agli occhi degli investitori stranieri, ordinandoli in una classifica³²⁹. Lo studio considera il funzionamento della giustizia civile entro ogni realtà statale, con particolare riferimento alla posizione di colui che è parte di un contratto commerciale

studi di comparazione giuridica cfr. M. INFANTINO, *op.ult.cit.*, pp. 273-278, 282; L. ANTONIOLLI, *La letteratura in materia di misurazione del diritto. Breve itinerario ragionato, Annuario dir. comp. e di studi legislativi*, 2012, 453 ss.; A. GAMBARO, *op.ult.cit.*, 17 ss.

³²⁷ Il gruppo di studiosi che riportò in auge il rapporto tra regolazione giuridica e sviluppo economico, conducendo ricerche in parte affiliate alla Banca Mondiale, è noto come LLSV, acronimo che comprende le iniziali dei cognomi dei più noti esponenti del *New comparative economics*, Rafael La Porta, Florencio C. Lopez de Silanes, Andrei Shleifer e Robert W. Vishny. Alla base del report *Doing Business* vi sono, infatti, le tesi neo-istituzionaliste coltivate da tale filone di studi economici, il quale aderì a una precisa letteratura sulle origini dei sistemi giuridici di *civil law* e *common law* (cd. *Legal Origins*), partendo da uno spunto di Friedrich von Hayek circa la maggiore propensione della mentalità anglosassone - per tradizione più scettica verso l'autorità statale - a favorire la nascita della democrazia e della crescita economica. La teoria in esame portò avanti la predetta riflessione concludendo in favore di una indiscussa migliore capacità del modello di *common law* di soddisfare - anche grazie a un ridotto formalismo delle regole processuali - le esigenze dell'economia di mercato, imponendo minori vincoli e regole all'autonomia privata. (R. LA PORTA, F. C. LOPEZ DE SILANES, A. SHLEIFER, *The Economic consequences of Legal Origins*, 46 *Journal of Economic Literature* 285 (2008)). Per una critica della predetta tesi, con particolare riferimento alla connessione causale tra famiglia di origine del singolo Stato e ricchezza pro-capite, in seguito all'adozione del modello straniero, si veda D. BERKOWITZ, K. PISTOR, J.F. RICHARD, *The Transplant Effect*, *op. cit.*

³²⁸ Al *Doing Business* si attribuì, infatti, la colpa di veicolare in modo strisciante, per il tramite delle sue rilevazioni, l'imposizione del modello culturale del *common law* statunitense, quale unico sistema giuridico scevro da indebite ingerenze pubblicistiche sull'autonomia dei privati e, dunque, più adatto per favorire ovunque l'economia di mercato a differenza degli esempi offerti dal *civil law*. La reazione del Governo francese rispetto alle forti accuse mosse nei confronti della tradizione romanista dalle suddette teoria e dal Report che più di tutti ne ha permesso la risonanza mondiale è stata assai incisiva, traducendosi finanche nella costituzione nel 2006 di una *Fondation pour le droit continental* che nel 2015 ha prodotto il primo studio volto a contrastare i risultati del *Doing Business*, rilanciando il diritto continentale attraverso l'elaborazione di un diverso indicatore, l'*Index de la sécurité juridique*.

³²⁹ Non tutti gli studi quantitativi che fanno uso di indicatori organizzano i risultati ottenuti secondo una classifica che disponga i valutati in ordine di merito. Come osservato in riferimento al report della Cepej, tuttavia, la sussistenza di un raffronto che ingeneri una certa pressione e competizione tra gli Stati è una circostanza intrinseca al fenomeno. Il numero riportato per ognuno dei soggetti valutati, infatti, non permette - né al diretto interessato né all'osservatore esterno - di cogliere la rilevanza delle informazioni e la teoria di fondo che guida quello studio, se non è posto a raffronto con i risultati altrui (A. GAMBARO, *op.ult.cit.*, 42; M. INFANTINO, *op.ult.cit.*, 86).

e ne lamenti l'inadempimento. Alla voce "*enforcing contract*" si leggono, infatti, i risultati prodotti dall'aggregazione di una più complessa mole di dati numerici aventi a oggetto la macchina giudiziaria di ciascuno dei Paesi valutati. Oltre alla lunghezza cronologica e ai costi del procedimento giurisdizionale, sono considerate la maggiore o minore disponibilità al pubblico di dati aggiornati sull'attività compiuta dalle corti nazionali e l'adozione di precise tecniche per assicurarne la più spedita definizione dei fascicoli, quali la programmazione di esatte tempistiche per il compimento delle singole attività processuali e dell'intero procedimento, o la "*pretrial conference*" tra il giudice e le parti, utile per stimare quanto occorrerà per l'istruzione e la definizione della singola lite, in base alla sua urgenza e complessità. A questi dati, i quali compongono il '*case management index*', si accompagnano anche quelli relativi al grado di informatizzazione del processo ('*court automation index*'), al numero di corti specializzate o procedure differenziate per tipo di lite ('*court structure and proceedings index*') e di tecniche di risoluzione stragiudiziale della controversia ('*alternative dispute resolution index*')³³⁰. L'insieme di tutti gli indici appena menzionati viene così processato, offuscando il contenuto delle informazioni originarie raccolte da ognuno di essi e restituendo un unico punteggio, in grado di comunicare al lettore un messaggio, all'apparenza chiaro, sull'efficienza e qualità della giustizia civile di ogni Stato. Le classifiche del *Doing Business* - parametrize solo sulla maggiore o minore velocità con cui è possibile ottenere in giudizio l'adempimento degli oneri contrattuali – ignorano, tuttavia, altri aspetti forse più importanti agli occhi degli imprenditori interessati a investire entro un dato ordinamento. La qualità complessiva dei servizi offerti, la propensione alla lite giudiziale, l'accessibilità delle corti, nonché l'esistenza di altri strumenti informali di coercizione dei contratti commerciali sono, infatti, solo alcuni esempi in grado di incidere sulla predetta valutazione di natura economica³³¹, ammesso che quest'ultima sia l'unica davvero

³³⁰ Per una visione più dettagliata di tutti i parametri che misurano la qualità e l'efficienza della giustizia e contribuiscono a formare il punteggio del singolo Stato in relazione all'indicatore finale "*enforcing contract*" v. <https://www.doingbusiness.org/en/methodology/enforcing-contracts#>

³³¹ M. INFANTINO (*op.ult.cit.*) evidenzia come l'oggetto della rilevazione effettuata dal *Doing Business* quantifichi "un dato che intrattiene una relazione tenue con quanto il titolo dell'asse promette di esaminare". "È arcinoto che il comportamento dei contraenti, soprattutto nei contratti *business-to-business* (che sono del resto quelli di cui si interessano i DB), è determinato da strumenti informali di coercizione (come il rischio di incorrere in un danno reputazionale o di essere ostracizzato dai circuiti professionali di riferimento), assai più che dalla possibilità di essere convenuto in giudizio, tant'è che

rilevante per giudicare il grado di efficienza di ciascun sistema processuale.

La nozione di efficienza e qualità della giustizia civile propugnata dai suddetti indicatori, ad ogni modo, mostra delle somiglianze evidenti con quella suggerita dalla Cepej. I suddetti valori ricevono infatti, nelle loro rispettive declinazioni numeriche, dei contenuti assai affini, basati su aspetti di facile rilevabilità come la lunghezza della procedura giurisdizionale e la maggiore o minore quantità di casi risolti dai giudici per unità di tempo, in grado di suggerire a ogni singolo Stato prescrizioni universali circa gli obiettivi verso cui tendere. La durata stimata per la conclusione di ogni procedimento giurisdizionale (*Disposition Time*) e il passo con cui le corti procedono allo smaltimento dei fascicoli (*Clearance Rate*), in altri termini, così come osservati alla luce dei messaggi espliciti e impliciti in essi riposti, sollecitano proprio l'armonizzazione degli Stati europei verso modelli normativi unici, fondati sul rafforzamento delle istituzioni statali e, in particolare, sulla rapidità e produttività degli uffici giudiziari, quale sicura garanzia di progresso e crescita economica e sociale. I predetti indici segnalano, dunque, il grado di realizzazione di un obiettivo analogo a quello auspicato dalla Banca Mondiale, ma entro un orizzonte assai più ristretto e composto da realtà nazionali in cui è prevalente proprio quella tradizione romanista posta in antitesi a quella promossa dagli studiosi che elaborarono il *Doing Business*, i quali rintracciarono nei caratteri propri della prima il fondamento dell'inefficienza dei sistemi giuridici europei, ancora in larga parte lontani dal raggiungimento dei risultati attesi³³².

solo come *extrema ratio* le parti fanno ricorso a quest'ultima" (p. 190).

³³² L'origine della diversità tra le due famiglie giuridiche venne ricondotta dai sostenitori della cd. *Legal Origins doctrine* (*supra* nota n. 327) alla maggiore situazione di stabilità politica dell'Inghilterra del XII e XIII rispetto alla Francia, consolidatasi poi in un diverso sistema delle fonti: il diritto anglosassone basato sui precedenti giudiziari e non sui codici legislativi - necessari sul Continente perché lo Stato affermasse il proprio potere, controllando l'operato dei suoi giudici - ha permesso lo sviluppo di regole più flessibili e in grado di proteggere meglio la proprietà privata, consentendo così un più fiorente sviluppo dei mercati. Numerosi, ad ogni modo, sono i fattori che evidenziano la fallacia della tesi sopraesposta la quale, in primo luogo, ha mutato i caratteri sistemologici posti dai comparatisti alla base delle tradizionali classificazioni in famiglie, identificando tali elementi duraturi e stabili nella capacità dei sistemi di *common law* "di imporre uno stile di controllo sociale della vita economica che tende a sostenere gli esiti del libero mercato, mentre il *civil law* tende a sostenere le allocazioni che rispondono ai desideri dello Stato" (A. GAMBARO, *op.ult.cit.*, 35). La predetta teoria sulle origini dei sistemi giuridici omette, in secondo luogo, di considerare l'esistenza di altri sistemi giuridici misti non appartenenti né a l'una né all'altra famiglia nonché, in terzo luogo, ignora la natura classificatoria della divisione in famiglie giuridiche, non rispondente alla reale conformazione degli ordinamenti nazionali, sollecitati da continui fenomeni di reciproca circolazione e ibridazione giuridica, che rendono del tutto inattuale la netta distinzione tra i suddetti modelli (L. ANTONIOLLI, *op.ult.cit.*, 468-472; M. INFANTINO,

14. Segue: Un nuovo obiettivo. Dal *reasonable time* al *foreseeable time-frame*.

Il sottinteso del messaggio veicolato attraverso il linguaggio degli indicatori giuridici sembra essere stato offuscato da forme numeriche in apparenza neutrali e prive di precise teorie sottostanti. Tale possibile incertezza, tuttavia, è stata fugata dalla Commissione istituita dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con la formulazione di programmi-quadro e linee guida indicanti, in maniera chiara, la consistenza dell'efficienza e della qualità dell'attività giurisdizionale auspicabile entro ogni realtà nazionale, nonché le modalità ritenute più consone per il loro raggiungimento. La riduzione dei tempi processuali e l'incremento della produttività degli uffici giudiziari in tutti i Paesi aderenti al Consiglio d'Europa sono divenuti, infatti, il nucleo centrale dell'attività svolta dalla Cepej nell'ambito di un più ampio progetto di politica giudiziaria europea, allontanandosi in modo progressivo - ma, al contempo, deciso - dal tracciato segnato dalla Corte Edu per garantire il rispetto degli obblighi internazionali posti dalla Convenzione in tema di *reasonable time*.

Le indicazioni contenute nelle sentenze della Corte stessa - attestanti la violazione dell'art. 6(1) Cedu e volte a rendere effettivo il diritto soggettivo a una ragionevole durata del processo, mediante l'introduzione di rimedi compensativi *ex post*, insieme o al posto di quelli acceleratori *ex ante*³³³ - non hanno affatto messo fine alla lentezza processuale, quale male radicato entro ogni sistema di giustizia, in particolare nel settore civile. Tali misure - pur necessarie per permettere alle corti interne di evitare l'ulteriore degenerazione dei tempi del processo, o di ristorare la vittima per il danno derivato dal ritardo nell'ambito di una puntuale vicenda giudiziaria - non hanno dimostrato di essere sufficienti a neutralizzare all'origine la causa del problema che ha reso, di fatto, quella contenuta all'art. 6(1) Cedu, la previsione di più difficile attuazione per tutti gli ordinamenti nazionali.

La Commissione europea per l'efficienza della giustizia si è fatta così portavoce di una nuova priorità, unica e comune a tutti gli ordinamenti europei: vale a dire la

op.ult.cit., 278 ss.).

³³³ *Supra* par. 3.

riduzione uniforme dei tempi del processo, in particolare di quello civile, quale obiettivo diverso, seppur complementare, alla complessa protezione dei diritti umani tutelati dalla Convenzione. La novità del progetto della Cepej consiste nella configurazione di un modello di amministrazione giudiziaria efficiente, alternativo a quello che costituisce il fedele riflesso delle garanzie dell'equo processo di cui all'art. 6(1) Cedu. Il traguardo verso cui tendere, pertanto, non è più il semplice rispetto di tempi ragionevoli consoni a un processo dotato delle garanzie minime di equità e, dunque, in grado di produrre risultati corretti e ancora utili per l'interessato; piuttosto, è quello di fare in modo che tutti gli Stati membri siano dotati di un sistema giurisdizionale che non si limiti a scongiurare la violazione della Convenzione, ma ambisca a una continua riduzione delle proprie tempistiche, migliorando in modo netto l'efficienza e la qualità del suo servizio³³⁴.

L'approccio suggerito dalla Cepej per la riduzione immediata dei tempi processuali in tutti gli ordinamenti prescinde dalle risorse economiche e umane disponibili, dalla legislazione sostanziale e processuale vigente, nonché dal tasso di litigiosità e dalla quantità di arretrato presente; esso si articola, piuttosto, nell'adozione di consolidati schemi di gestione aziendale aventi alla loro base logiche e linguaggi universali di efficienza, economicità ed efficacia, analoghi a quelli già sopra riscontrati analizzando i due indicatori elaborati dalla medesima Commissione per fotografare la situazione attuale della giustizia nazionale entro ogni Stato europeo. I suddetti principi-guida, in linea con gli insegnamenti della dottrina del *New public management*³³⁵, sono quelli

³³⁴ “We have become accustomed to referring to the concept of “reasonable time” that provided for in Article 6.1 of the European Convention of Human Rights (ECHR). Yet this standard is a “lower limit” (which draws the border line between the violation and non-violation of the Convention) and should not be considered as an adequate outcome where it is achieved” (Programma quadro CEPEJ (2004)19 REV 2, *A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe*, adottato il 13 settembre 2005);

³³⁵ Il *New Public Management* (NPM) è una dottrina sviluppatasi negli anni 90 del secolo scorso teorizzando le scelte politiche adottate a cavallo del decennio precedente dai governi anglosassoni, e poi diffuse in Nuova Zelanda, Australia nonché in Europa tra i paesi OCSE, quale modulo valido per favorire ovunque la crescita e lo sviluppo economico. Il movimento si ispirò ai programmi politici attuati dal Primo Ministro Margharet Tacher alla fine degli anni 70 per far fronte alla grave recessione successiva al boom economico post-bellico, oltre che a quelli statunitensi - prima municipali e poi, sotto il governo Clinton, anche federali – promossi col report *National Performing Review* del 1993, il cui obiettivo riformatore fu compendiato nello slogan “works better and costs less”. Tali studi, anche noti come ‘performance-based’ o ‘evidence-based’ management, radicarono a livello globale la convinzione che l'amministrazione pubblica potesse essere resa più efficiente mediante l'applicazione dei medesimi moduli organizzativi del settore privato quali, ad esempio, la definizione di obiettivi chiari e l'introduzione di sistemi di misurazione e controllo della performance; la maggiore autonomia

tipici del settore privato che, se estesi a un servizio pubblico essenziale come la giustizia, promettono di realizzare una maggiore produttività (*output*) e il raggiungimento delle sue finalità istituzionali (*outcome*), senza aumentare le risorse (*input*), ma soltanto attraverso il migliore sfruttamento di quelle già esistenti. La soluzione prospettata per soddisfare le suddette attese - pur in corrispondenza di una complessa ed eterogenea realtà politica, economica e legislativa - prevede, nelle sue linee essenziali, tre passaggi: a) richiedere a ogni Stato la previa determinazione di obiettivi chiari e misurabili, definiti attraverso piani strategici e programmi di azione concordati sia a livello centrale che locale, in riferimento ai singoli uffici territoriali; b) incrementare le responsabilità gravanti sui soggetti coinvolti nel perseguimento degli obiettivi medesimi; c) misurare in modo continuo i risultati ottenuti, attraverso strumenti statistici e indicatori in grado di valutare la *performance* di ognuna delle articolazioni che compone la complessa macchina amministrativa.

La condizione essenziale per avviare l'ambizioso progetto di riforma presentato dalla Cepej tra il 2004 e il 2005 nel suo programma quadro (intitolato "*Un nuovo obiettivo per i sistemi giudiziari: il trattamento di ogni caso entro timeframe ottimale e prevedibile*"³³⁶) è, dunque, stabilire delle tempistiche processuali ideali, diverse dalla durata media dei processi nazionali e variabili a seconda del settore interessato (civile, penale, amministrativo), del grado di giudizio, nonché della maggiore o minore complessità del caso e del merito della controversia. A differenza di altre misure indirette che richiedono l'intervento del legislatore nazionale (si pensi alla modificazione della geografia giudiziaria, all'introduzione di nuove corti specializzate o di procedimenti giurisdizionali alternativi, nonché di tecniche stragiudiziali per la risoluzione delle controversie), la predisposizione di un *timeframe* - cioè di una cornice

dirigenziale nel perseguimento dei suddetti obiettivi; l'allocazione delle risorse o di altri incentivi in relazione ai risultati ottenuti; e l'affidamento di taluni servizi pubblici al settore privato riducendo i compiti statali. A riguardo cfr. G. GRUENING, *Origin and theoretical basis of New Public Management*, 4 *International Public Management Journal* 1 (2001), 1 ss.; G. REBORA, *Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 1, 2018, 68 ss.; K. J. MEIER, L. J. O'TOOLE JR, *The Proverbs of New Public Management Lessons From an Evidence-Based Research Agenda*, 39 *The American Review of Public Administration* 1 (2009), 4 ss.; M. KAJIMBWA, *New Public Management: A Tribute to Margaret Thatcher*, 3 *Public Policy and Administration Research* 5 (2013), 64 ss.

³³⁶ Programma quadro CEPEJ, *A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe*, cit.

temporale giudicata ottimale per risolvere le liti - costituisce uno strumento operativo affidato agli stessi uffici giudiziari, avente come suo unico fine quello di ridurre la durata del processo in linea con gli obiettivi prefissati³³⁷. In altri termini, l'individuazione di tale cornice temporale ideale costituisce un obiettivo comune a tutti i soggetti coinvolti a ogni titolo nell'amministrazione della giustizia (dirigenti, cancellieri, assistenti, giudici, avvocati e parti in causa) da realizzare nel breve, medio e lungo termine, sulla base di indicazioni stabilite da un organismo centrale operante a livello nazionale ed edotto, in modo capillare, circa i tempi effettivi dei processi affidati ai diversi uffici territoriali. Tanto chi è preposto ad amministrare la singola corte, quanto i giudici che operano al suo interno, infatti, prendono parte attiva al suddetto piano nazionale, predeterminando la cornice cronologica ritenuta più opportuna per definire la generalità dei procedimenti pendenti in quell'ufficio, in relazione alla realtà emergente dal suo funzionamento concreto, rilevando poi lo scostamento del dato reale rispetto all'obiettivo originario.

I tempi che costituiscono la declinazione ottimale della durata di un processo che si mostri non solo ragionevole, ma anche efficiente secondo i parametri aziendalistici sopra enunciati – in astratto rimessi alla libera scelta dei Paesi europei - sono stati da ultimo indicati dalla stessa Commissione per il tramite del Gruppo SATURN³³⁸ da questa istituito, precisando però la natura non impegnativa dei tempi stessi e in alcun modo atta a escludere una violazione dell'art. 6(1) della Convenzione laddove rispettati. L'alternativa offerta a ogni Stato per la gestione del rispettivo processo civile contempla quattro diverse soluzioni, ognuna pensata per la definizione di casi *standard* (cd. *simple cases* o *non-complex cases*)³³⁹. Il *timeframe* proposto ai Paesi più virtuosi

³³⁷ Il *timeframe* è considerato un “*inter-organisational*” e “*operational tool*” necessario per stabilire obiettivi e pratiche misurabili, volte ad assicurare la tempestività processuale (Report della CEPEJ (2006)13, *Compendium of “best practices” on time management of judicial proceedings*, adottato l'8 dicembre 2006). La definizione di *timeframe* è riportata in modo puntuale nei documenti ufficiali della Cepej nei termini seguenti: “*Timeframe - it is a period of time within which a certain number or percentage of cases have to be resolved, taking into consideration the age of the pending cases. Timeframes are a managerial tool, which can be set by central authorities (e.g. Judicial Council, Supreme Court, Ministry of Justice, Parliament) and/or by courts. Timeframes should not be confused with procedural deadline or time limits, which refer to single cases. Procedural deadline or time limits are usually established by the procedural law and entail that an action must occur in a specific time or there will be legal consequences*” (Guida della CEPEJ, *Towards European Timeframes for Judicial Proceedings. Implementation Guide*, adottata il 7 dicembre 2016).

³³⁸ *Supra* par. 4.

³³⁹ Il *timeframe* previsto per i *simple cases* contempla la possibilità che un certo numero di liti (tra

è stato fissato in prima battuta in 18 mesi o, in subordine in 24 mesi; mentre gli Stati ancora lontani dal raggiungere simili traguardi possono usufruire di tempistiche più dilatate, pari a 30 mesi o, eventualmente, 36 mesi. I cd. *priority cases*, in ogni caso, dovranno essere definiti sempre entro 12 mesi, a eccezione del Paese che adotti il «*timeframe A*» (vale a dire quello più celere) e che, addirittura, dovrà prefiggersi di dimezzare il suddetto limite temporale per i casi urgenti³⁴⁰.

Una volta definiti gli obiettivi, tanto a livello nazionale, quanto a livello locale, occorre che essi siano portati a termine grazie alla collaborazione sinergica tra il personale amministrativo e giudiziario interno a ogni ufficio, nonché mediante la costante interazione tra tutte le corti di ogni ordine e grado. Le linee guida formulate dalla Cepej, tuttavia, riconoscono che il perseguimento dell'ambizioso progetto - condiviso nel suo insieme dall'intera giustizia nazionale e fondato sull'introduzione di strumenti operativi affidati all'autonomia di quest'ultima - soffre in buona parte il mancato intervento dell'organo politico. Il compito di quest'ultimo sarebbe in primo luogo, infatti, quello di non ostacolare il perseguimento del *timeframe* processuale concordato, stanziando risorse adeguate ai bisogni del Paese, valutando gli effetti dilatori di ogni nuova proposta legislativa e, infine, introducendo dei filtri per limitare l'impugnabilità dei provvedimenti giudiziari. In secondo luogo, quello di stimolare l'attività degli uffici giudiziari, rafforzando la raccolta e il monitoraggio dei dati che registrano il loro funzionamento quotidiano e aumentando la responsabilità, sia dei dirigenti sia di ogni giudice, nella gestione delle risorse loro assegnate³⁴¹.

Il compito di gestire in maniera attiva e ottimale le tempistiche processuali nel rispetto dei limiti cronologici stabiliti, a ogni modo, è rimesso in prima battuta a coloro che operano all'interno delle corti in qualità di responsabili amministrativi o di organi

il 5% e il 10% di quelle totali) registri dei tempi più lunghi, in ragione di una maggiore complessità.

³⁴⁰ Guida della CEPEJ, *Towards European Timeframes for Judicial Proceedings*, cit., pp. 4-7.

³⁴¹ Cfr. Linee Guida della CEPEJ (2018)20R, *Revised Saturn guidelines for judicial time management (3rd revision)*, 4 dicembre 2018, pp. 5-6 e Programma quadro CEPEJ (cit.), ove si leggono puntuali suggerimenti rivolti al legislatore: *Line of Action 1 (acting on resources)*: “an increase of the powers of the court leading teams, in particular as regards as the management of financial resources (which must then be linked with an increase in the responsibility and a possibility of sanctioning this responsibility), makes it possible to implement programmes to reduce the length of proceedings”; *Line of Action 2 (acting on the quality of legislation)*; *Line of Action 5 (improving statistical tools and developing information and communication strategies)*; *Line of Action 8 (acting on the number of cases dealt with by the court by ensuring an appropriate use of appeals and other application)*; *Line of Action 13 (making more flexible the rules on territorial jurisdiction of first instances courts)*.

giudicanti. Ai primi, in particolare, sono affidati compiti di *court management* volti a stabilire obiettivi di risultato pertinenti rispetto alla domanda e all'offerta della giustizia locale, al flusso dei casi in entrata e in uscita, nonché all'arretrato esistente, monitorando in modo costante il ritmo di lavoro di ogni giudice e controllando che il suo operato sia conforme alle strategie prefissate per procedere al più celere smaltimento dei fascicoli. Ai secondi, invece, è richiesto di rispettare in modo rigoroso i criteri di priorità e i tempi di definizione delle cause concordati all'interno dell'ufficio, godendo però di una certa autonomia nell'organizzare il lavoro trattando i fascicoli secondo l'ordine dei procedimenti ritenuto il più adeguato, poiché non vincolato solo a oggettive necessità di urgenza o alla data di iscrizione a ruolo della singola controversia, ma anche al grado di maggiore o minore difficoltà determinato attraverso un esame complessivo e comparativo dei procedimenti stessi .

La capacità di ogni ufficio giudiziario di rispettare il *timeframe*, inoltre, deve essere controllata in modo accurato mediante la periodica diffusione tra tutti i soggetti operanti al suo interno dei dati raccolti dagli stessi giudici nel corso della loro attività, i quali sono così messi a conoscenza del ritmo lavorativo proprio e altrui. Una simile modalità di controllo diffuso, tuttavia, anche se è idonea a permettere una più razionale e costante rimodulazione del carico di lavoro interno all'ufficio al fine di rispettare i tempi prefissati, ha il difetto di non tributare sufficiente attenzione - almeno ai fini statistici - all'attività svolta dal giudicante: questa, infatti, viene in evidenza solo quando consiste in un provvedimento che permette l'alleggerimento del ruolo, mentre rimangono nell'ombra gli altri atti comunque essenziali perché il procedimento giunga in modo corretto al suo stadio finale³⁴². Tale monitoraggio, di conseguenza, rischia di imprimere una certa pressione sul giudice preoccupato di allineare la propria *performance* ai valori raggiunti dai colleghi³⁴³ inducendolo - se non, addirittura, ad affrettare la conclusione del processo, anche a costo di una riduzione delle garanzie di equità - a modificare il proprio atteggiamento nella selezione dei casi da trattare,

³⁴² P. R. B. FORTES, *op.cit.*, 12-13. In senso analogo, J. J. SPIGELMAN, *Judicial Accountability and Performance Indicators* (May 10, 2001), 21 *Civil Justice Quarterly* 18 (2002) visibile su <https://ssrn.com/abstract=1802176>; ID., *The 'new public management' and the court* (July 27, 2001), 75 *Australian Law Journal* (2001), 748 visibile su <https://ssrn.com/abstract=1800452>.

³⁴³ Tali possibili criticità sono state evidenziate anche dal Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) opinion No. 6 (2004), *On the fair trial within a reasonable time and judge's role in trials*, cit., §31-48.

favorendo quelli meno complessi e di più facile definizione, ovvero a emanare sentenze dai contenuti ripetitivi per fattispecie analoghe, perché meno dispendioso in termini di tempo.

Il nuovo modello di efficienza giudiziaria proposto dalla Cepej, in definitiva, si disinteressa della preoccupazione relativa all'accertamento di eventuali pericoli per l'indipendenza e la serenità di giudizio; il modello stesso, infatti, si limita a indicare quale condizione essenziale per realizzare una giustizia equa (una giustizia cioè in grado di produrre decisioni di qualità nel rispetto degli obblighi di legge) il mero possesso da parte del giudice di precise competenze gestionali, volte a garantire l'incremento della produttività e la riduzione dei tempi dedicati a ogni singolo procedimento. Tali abilità sono infatti il principale punto di forza del prototipo del giudicante e impongono che questi si curi di attuare il *timeframe*, monitorando in modo attento l'andamento di tutti i procedimenti pendenti sul proprio ruolo. In sintesi, sulla scorta delle raccomandazioni adottate dal Comitato dei Ministri e già fatte proprie dagli stessi giudici della Corte Edu³⁴⁴, le linee guida della Cepej prevedono che il giudice nazionale ponga in essere un *active case management*.

La conduzione manageriale e attiva del singolo processo si traduce, in primo luogo, nel rendere flessibili i termini procedurali previsti dal legislatore, adattandoli alle necessità delle parti e dei loro avvocati e alla complessità e urgenza della singola controversia. Il giudice, in altri termini, ha il dovere di assicurare che il giudizio proceda secondo un calendario concordato insieme agli interessati tenendo conto anche delle attività istruttorie che, già in quella fase preliminare, paiono opportune per la definizione della lite³⁴⁵. Il rispetto delle scadenze - le quali potranno essere anche formalizzate in un documento elaborato a esito di una conferenza dedicata proprio alla

³⁴⁴ Ci si riferisce alle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri già poste, seppur in modo implicito, alla base dell'obbligazione positiva delle autorità competenti, nascente dall'art. 6(1) Cedu così come interpretato dalla Corte Edu (*supra* par. 8), tra cui la No. R (84) 5 (*On the principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice*) adottata il 28 febbraio 1984; No. R (86)12 (*Concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts*) adottata il 16 settembre 1986; No. R (94)12 (*On the independence, efficiency and role of judges*) adottata il 13 ottobre 1994 e sostituita il 17 novembre 2010 dalla No. R (2010)12 (*On judges: independence, efficiency and responsibilities*); No. R (95)12 (*On the management of criminal justice*), adottata l'11 settembre 1995.

³⁴⁵Cfr. Linee Guida della CEPEJ (2018) *cit.*, pp. 9-10 e Programma quadro CEPEJ (*cit.*), *Line of Action 7 (allowing adjustment of timeframe)*.

definizione delle medesime³⁴⁶- diviene una priorità condivisa tra il giudice, le parti e i loro avvocati, nonché fonte di precisi obblighi di condotta passibili di punizione ove inadempiti. La mancata comparizione in udienza dell'attore o del convenuto, il deposito tardivo degli atti processuali, così come l'esperimento di legittime facoltà processuali per sole finalità dilatorie dovranno essere biasimate in modo rigoroso dal giudice, evitando la concessione di rinvii d'udienza e irrogando, invece, le sanzioni previste dalla legge nei confronti tanto delle parti, quanto dei loro avvocati³⁴⁷.

Le suddette proposte di *court management* e *case management*, così come delineate nei loro aspetti essenziali, sono, in definitiva, le due soluzioni suggerite dalla Cepej per ridurre la durata del processo, rispettare il *timeframe* e migliorare, infine, l'efficienza e la qualità dell'amministrazione della giustizia all'interno degli ordinamenti europei. L'allineamento transnazionale verso un siffatto modello opera, almeno nelle intenzioni, in maniera indipendente rispetto all'intervento legislativo e in linea con la struttura processuale – *adversarial* o *inquisitorial* – adottata quale riferimento nelle singole realtà nazionali.

15. Segue: L'uso delle nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale per implementare l'efficienza della giustizia.

La soluzione prospettata dalla Cepej al fine di migliorare la condizione dell'efficienza giudiziaria e ridurre la durata dei processi in tutti gli Stati del Consiglio d'Europa è incentrata sull'organizzazione dei tribunali secondo modelli aziendalistic³⁴⁸. Una simile configurazione manageriale della giurisdizione – la quale richiede al personale che opera entro ogni ufficio di garantire un'attenta e costante attività di monitoraggio delle cause iscritte a ruolo – comporta, inoltre, la necessità di attuare un progressivo ammodernamento delle relative risorse strumentali, attraverso l'introduzione di meccanismi che permettano di creare, immagazzinare e scambiare

³⁴⁶ Linee Guida della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) (2006)13, *Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings*, adottata l'8 dicembre 2006: "A case management conference to set a clear schedule of events has been recognised as one of the most effective tools to help settlement, avoid adjournments, concentrate hearings, and (then) maintain timeframe, The decision taken during the meeting may be formalised in a 'contract'".

³⁴⁷Cfr. Linee Guida della CEPEJ (2018) *cit.*, pp. 9-10 e Programma quadro CEPEJ (*cit.*), *Line of Action 9 (acting on quality of proceedings)*.

³⁴⁸ *Supra*, par. 14.

informazioni in modo automatizzato. Il programma di riforma promosso dalla Cepej, dunque - in linea con le indicazioni già espresse dal Comitato dei Ministri³⁴⁹, nonché in aderenza ai principi del *New Public Management*³⁵⁰ – evidenzia l'importanza di adattare la struttura dei singoli uffici giudiziari alle nuove tecnologie, modificandone i tradizionali processi lavorativi basati su meri supporti analogici e favorendo, al contempo, un certo cambiamento delle modalità di erogazione (e, forse, anche dei caratteri propri) della giurisdizione.

L'investimento in tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICTs, *Information and Communication Technologies*) appare indispensabile - a parere della Cepej – non solo per rendere più celere l'attività di tutti gli uffici giudiziari, ma anche per incrementare la qualità del servizio offerto sia dai soggetti preposti allo svolgimento di funzioni dirigenziali e amministrative, sia dagli organi giurisdizionali. Le suddette tecnologie, infatti, non assicurano soltanto la riduzione dei tempi connessi all'esecuzione di alcune attività lavorative ripetitive o la più rapida e accurata registrazione dei fascicoli in entrata e in uscita presso il singolo ufficio giudiziario, oltre che il controllo delle pendenze e dell'arretrato, quali attività utili per elaborare le statistiche e gli indicatori necessari per monitorare la durata dei procedimenti. Tali supporti contribuiscono, altresì, da un lato, a snellire il singolo procedimento giurisdizionale mutandone le modalità di svolgimento, senza che siano riformate le regole sostanziali e procedurali predisposte da ogni legislatore statale per dettare la disciplina del processo³⁵¹; d'altro lato, gli stessi strumenti rendono possibile la circolazione immediata delle informazioni tanto all'interno quanto all'esterno dei tribunali, svincolando così la giustizia dai luoghi fisici che ne costituiscono le sedi istituzionali e incrementando l'accessibilità e la trasparenza - oltre che la tempestività di risposta rispetto ai bisogni degli utenti - di quest'ultima.

³⁴⁹ Comitato dei Ministri, Risoluzione Res (2002)12, *Establishing the European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ)*, adottata il 18 settembre 2002: “*The use of information and communication technologies shall be promoted in order to strengthen the efficiency of justice, in particular in order to facilitate access to justice, speed up court proceedings, improve the training of legal professionals, as well as the administration of justice and management of courts*”. In senso analogo, le raccomandazioni No. R (2001) 2 *concerning the design and re-design of court systems and legal information systems in a cost-effective manner* e No. R (2001)3 *on the delivery of court and other legal services to the citizen through the use of new technologies*, adottate il 28 febbraio 2001.

³⁵⁰ *Supra*, par. 14.

³⁵¹ *Infra*.

Tra i cambiamenti più evidenti che l'impiego di tali tecnologie (in particolare, l'uso dei computer e di internet) determina nell'assetto giudiziario sono plurimi quelli ai quali è opportuno un richiamo esemplificativo: il rimando è alla possibilità di celebrare le udienze a distanza in videoconferenza o di registrare le stesse, senza la necessità che il giudice o altro assistente rediga il verbale; alla conversione degli atti di parte e del giudice in documenti digitali, depositabili in cancelleria attraverso modalità telematiche; e, infine, alla fruibilità a distanza di alcuni servizi giudiziari accessori - quali la consultazione di registri pubblici o l'acquisizione di informazioni di vario genere, anche di mero carattere operativo - ovvero l'accesso pubblico, in tutto o in parte, ai contenuti delle sentenze e dei provvedimenti giurisdizionali. Oltre ai cittadini, anche gli avvocati, le forze dell'ordine e altri professionisti e operatori del settore possono trarre beneficio da una siffatta innovazione tecnologica, la quale consente di lavorare da remoto e prendere contatti con gli uffici in modo assai più celere.

Gli strumenti digitali, infine, sembrano poter offrire un valido supporto anche al giudice, non solo introducendo delle modalità di lavoro agile che gli consentono di visionare lo storico di ogni fascicolo pendente sul proprio ruolo fuori dal luogo di lavoro e depositare da remoto i propri atti; ma rendendo, altresì, più efficiente - se non addirittura, sotto un profilo ulteriore rispetto a quello connesso all'incremento della celerità processuale, più prevedibile, imparziale e coerente - l'esercizio stesso della sua funzione decisoria, così come essa si palesa nell'ultima fase del processo, una volta ricostruiti i fatti e delimitato l'oggetto della lite³⁵². L'attività intellettuale che conduce il giudice alla scelta di una data soluzione, infatti, può essere agevolata sia dall'impiego di ausili tecnologici volti a consentire allo stesso la migliore e più celere conduzione delle ricerche utili per una corretta qualificazione dei fatti di causa e l'individuazione della disciplina giuridica applicabile; sia dall'impiego di *software* e motori di ricerca avanzati, in grado di analizzare le tendenze giurisprudenziali e prevedere l'esito delle controversie³⁵³.

³⁵² Sulla "comodità" che le tecnologie ditali - in particolare, quelle basate sull'intelligenza artificiale (*infra*) - hanno apportato al giudicante sollevandolo, in parte, da un compito assai gravoso come la decisione della controversia, la quale implica non solo il dover assumere su di sé la responsabilità di una decisione in grado di incidere in profondità sulla sfera giuridica e personale altrui, ma anche la "fatica del pensare", motivando con precisione la sentenza si veda E. GABELLINI, *La «comodità nel giudicare»: la decisione robotica*, in *Dir. Fam. e Pers.*, 2020, 1305 ss.

³⁵³ L'individuazione dei possibili vantaggi offerti dall'automazione della giustizia, con particolare

La Cepej, tuttavia, ha dato conto anche di alcune significative criticità connesse all'impiego giudiziario dell'ICT³⁵⁴, soprattutto in considerazione del più recente sviluppo dei già richiamati strumenti predittivi³⁵⁵, i quali – ancora in fase di sperimentazione e non formalmente integrati negli uffici giudiziari europei³⁵⁶ - mirano ad applicare al processo l'intelligenza artificiale (AI), cioè tecnologie che simulano procedimenti cognitivi umani eseguendo compiti complessi³⁵⁷. Tali dispositivi, infatti, appaiono forieri di un possibile decadimento della funzione giurisdizionale agli occhi della collettività, nonché di un progressivo indebolimento delle garanzie che ne

riferimento al settore penale, sono alla base del progetto *Algorithms and Justice* condotto dal Berkman Klein Center for Internet&Society presso l'Università di Harvard. Il gruppo di ricerca si propone di sviluppare degli algoritmi in grado di conciliare le nozioni di equità procedurale e sostanziale senza rafforzare i pregiudizi istituzionali riscontrati nel processo statunitense tradizionale, troppo spesso carente delle garanzie di certezza e correttezza della sentenza. La tecnologia, al contrario, sembra poter aiutare il conseguimento degli obiettivi di trasparenza e certezza processuale, favorendo altresì quelli di deterrenza, inabilitazione, riabilitazione e punizione, nonché facendo luce sulle cause del comportamento criminale e sulle risposte appropriate (*Algorithms and Justice Ethics and Governance of Artificial Intelligence Initiative*, visibile su <https://cyber.harvard.edu/sites/default/files/2019-10/2019AIAIAlgorithmsJusticeOnePager.pdf>).

³⁵⁴ Il riferimento, in particolare, è sia alle “Linee-guida sulla condotta del cambiamento verso la cybergiustizia” (Council of Europe/ European Commission for the efficiency of justice (Cepej), *Guidelines on how to drive change towards cyberjustice (7 December 2016)*, Strasburgo, 2017), sia alla “Carta etica europea sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e negli ambiti connessi” (Council of Europe/Cepej, *European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment (3 December 2018)*, Strasburgo, 2019), con cui la CEPEJ si propone di consentire a coloro che prendono decisioni pubbliche e ai professionisti del diritto una migliore comprensione del fenomeno digitale in riferimento alla giustizia.

³⁵⁵ L'espressione giustizia predittiva è in realtà imprecisa e rischia di ingenerare aspettative non rispondenti alle capacità dei *software* decisionali. Tali strumenti, infatti, non elaborano predizioni di ispirazione profetica né riproducono metodi di apprendimento umano. Si tratta, piuttosto, di applicativi in grado di fare previsioni a partire dall'analisi della giurisprudenza precedente, utilizzando dei metodi statistici. Il processo induttivo appena delineato, ad ogni modo, non riproduce il ragionamento giuridico, ma cerca di descriverlo *ex post*, benché in maniera non sempre intellegibile né affatto aderente al pensiero che ha guidato il giudice nella decisione del singolo caso (*infra*).

³⁵⁶ Attualmente, in Europa i *software* predittivi sono solo oggetto di sperimentazioni condotte a livello locale e/o accademico, al fine di esplorare le potenzialità di tali applicativi i quali, tuttavia, non sono utilizzati quotidianamente dai giudici nazionali. “L'iniziativa dello sviluppo di tali strumenti proviene prevalentemente dal settore privato, la cui clientela è stata finora composta principalmente da società assicurative, avvocati e servizi legali che desiderano ridurre l'incertezza giuridica e l'imprevedibilità delle decisioni giudiziarie. Ciononostante, coloro che prendono decisioni pubbliche stanno iniziando a ricevere sempre più frequentemente richieste da un settore privato che desidera vedere tali strumenti – che sono talvolta versioni "beta", vale a dire che si evolveranno nel tempo – integrati nelle politiche pubbliche” (Council of Europe/Cepej, *European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment*, cit., §3).

³⁵⁷ Tali *software* decisionali rientrano nell'applicazione della cd. intelligenza artificiale “debole” o “moderata”, la quale non è in grado di contestualizzare e risolvere in modo autonomo problemi specialistici molto diversi tra loro (capacità, quest'ultima, che configura invece l'intelligenza artificiale cd. “forte”), ma solo di fornire prestazioni specifiche qualitativamente equivalenti e quantitativamente superiori a quelle umane (Council of Europe/Cepej, *European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment*, cit., §56-57)

assicurano l'equità - tra cui, in prima battuta, l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo giudicante - a causa di quelli che sono i meccanismi sottesi al loro stesso funzionamento, del tutto inadeguati a replicare il ragionamento sottostante alla definizione di una controversia. La funzione del giudicante, in altri termini, sembra possedere peculiarità tali da rendere la stessa intrinsecamente non replicabile attraverso gli algoritmi di cui si avvalgono le suddette macchine, le quali non posseggono la ragionevolezza e la discrezionalità umane ma obbediscono alle leggi statistiche fondate su dati empirici, più utili per spiegare fenomeni diversi da quelli giuridici³⁵⁸.

Gli applicativi decisionali, infatti, fanno uso di metodi di apprendimento automatico che permettono alla macchina di elaborare un grande numero di dati e ricavare da essi, in modo autonomo, i modelli matematici sulla cui base eseguire le operazioni richieste dall'utente (*machine learning*). Essi, dunque, non riproducono il ragionamento giuridico sottostante alla decisione di un caso³⁵⁹, ma cercano di individuare soltanto le correlazioni esistenti tra i diversi gruppi lessicali presenti all'interno del testo di ogni sentenza, sia nella "fase di ingresso" (i fatti e la motivazione) sia nella "fase di uscita" (il dispositivo)³⁶⁰. Le correlazioni che conducono all'accoglimento o al rigetto della domanda, pertanto, sono individuate dalla macchina stessa quali istruzioni per decidere ogni nuovo caso³⁶¹ col rischio, però, che proprio tali regole siano fondate su

³⁵⁸ Council of Europe/Cepej, *European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment*, cit., §70-82. Sul punto, v. anche M. TARUFFO, *Judicial Decisions and Artificial Intelligence*, 6 *Artificial Intelligence and Law* (1998) 311 ss.

³⁵⁹ Alcuni ricercatori inglesi e americani hanno sviluppato un algoritmo in grado di predire - con un grado di accuratezza abbastanza elevato e pari al 79 % - l'esito della decisione dei giudici europei della Corte Edu in riferimento alle ipotesi di violazione degli articoli 3, 6 e 8 della Convenzione (Aletras N, Tsarapatsanis D, Preoțiu-Pietro D, Lampos V., *Predicting judicial decisions of the European Court of Human Rights: a Natural Language Processing perspective*, pubblicato nel 2016 e visibile su <https://doi.org/10.7717/peerj-cs.93>). Il modello di apprendimento automatico sviluppato è stato sperimentato su un campione di 584 sentenze rivelando, tuttavia, di essere assai accurato nell'esame dei fatti di causa, ma non altresì nella comprensione delle ragioni poste alla base della sentenza. Il *software*, infatti, concludeva in favore della violazione o della non violazione della Convenzione sulla base della presenza di taluni elementi lessicali, riscontrati con maggiore frequenza in seno ai testi sentenze della Corte Edu, e considerati dunque rilevanti ai fini dell'accoglimento o del rigetto del ricorso. Sul punto, Council of Europe/Cepej, *European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment*, cit., §81-83.

³⁶⁰ Council of Europe/Cepej, *European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment*, cit., §64.

³⁶¹ I sistemi che adoperano le suddette tecnologie di apprendimento automatico si differenziano dalle prime macchine dotate di intelligenza artificiale. I sistemi esperti (SE), infatti, erano basati sulla logica 'if then' tipica della programmazione informatica, vale a dire su un insieme di istruzioni e regole già

dei dati giurisprudenziali e legislativi inattendibili, incompleti o provenienti da fonti non certificate; ovvero su dei rilievi statistici operati a partire da elementi fattuali e/o normativi che - pur presenti in gran numero nei precedenti esaminati (si pensi, ad esempio, a una medesima origine etnica tra tutti i soggetti coinvolti nei diversi processi) – sono, in effetti, non rilevanti per la risoluzione del singolo caso e in grado di insinuare un certo pregiudizio discriminatorio nelle soluzioni suggerite³⁶². Vi è, dunque, l'elevata probabilità che tali meccanismi decisionali, da una parte, contribuiscano al progressivo appiattimento della prassi giurisprudenziale e dello stile delle sentenze, escludendo da queste ultime proprio la parte motivazionale, essenziale per comprendere a fondo la soluzione giuridica, eventualmente statuita dal giudice in aderenza ai suggerimenti della macchina. L'utilizzo dei suddetti strumenti digitali evidenzia, inoltre, dall'altro lato, l'ulteriore rischio – in assenza di garanzie per un più sicuro trattamento dei dati personali inseriti nel *software* – di una profilazione dei provvedimenti, idonea a favorire la scelta del foro presso cui incardinare la lite sulla base della maggiore probabilità di accoglimento delle richieste della parte attrice³⁶³.

La digitalizzazione dei servizi giudiziari, a ogni modo - benché si sia ancora

scritte ed inserite all'interno della macchina, consentendo così quest'ultima di rispondere a domande specialistiche e di ragionare utilizzando fatti noti, ma senza essere in grado di elaborare in modo autonomo nuove regole per lo svolgimento di nuove funzionalità. Assai abili nell'espletamento di attività aventi una complessità circoscritta, le suddette macchine si sono mostrate inadeguate per l'esecuzione di compiti implicanti un numero indeterminato di variabili e richiedenti, dunque, un numero assai elevato di regole di codifica.

³⁶² L'algoritmo utilizzato dal *software* COMPAS (*Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*) - in uso presso alcuni tribunali statunitensi al fine di calcolare il rischio di recidiva dell'imputato e permettere al giudice di determinare, così, la maggiore o minore severità della pena da comminargli - ha rivelato, ad esempio, di essere portatore di un pregiudizio razziale. La ONG ProPublica ha infatti evidenziato il maggiore rischio di recidiva attribuito dalla macchina alla popolazione afro-americana, doppio rispetto a quello riconosciuto ad altre popolazioni considerate invece meno inclini alla recidiva nei due anni successivi alla condanna. Le medesime criticità sono state rilevate dalla ONG Big Brothers Watch anche in riferimento al *software* HART (*Arm Assessment Risks Tools*), usato dalla polizia britannica per stabilire se il soggetto abbia elevate probabilità di commettere ulteriori crimini nel successivo biennio ed indirizzarlo, così, verso un particolare programma di riabilitazione (*Checkpoint*). In sintesi, tali *software* predittivi rischiano di associare caratteri criminogeni ad alcuni gruppi di persone i quali, di fatto, non sono tendenti al crimine per natura, ma perché maggiormente colpiti da situazione di vulnerabilità sociale ed economica. La Corte suprema del Wisconsin, ad ogni modo, nel caso *State v. Loomis* - 881 N.W.2d 749 (Wis. 2016) – ha riconosciuto la legittimità dell'applicazione del sistema COMPAS, osservando che “il sistema della giustizia deve tenersi al passo con la ricerca e valutare con continuità l'utilizzo di tali strumenti”: “le criticità che affrontiamo oggi potrebbero benissimo essere attenuate in futuro” (Cfr. Council of Europe/Cepej, *European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment*, cit., §124-131).

³⁶³ Council of Europe/Cepej, *European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment*, cit., §46-55.

abbastanza lontani dal realizzare una completa integrazione dell'intelligenza artificiale all'interno del processo – costituisce, nel suo complesso, una realtà ormai consolidata nell'amministrazione della giustizia di tutti i Paesi europei. L'impiego degli strumenti di informazione e comunicazione avanzati, però, non pare aver prodotto, almeno sino a ora, gli attesi effetti benefici sull'efficienza e la qualità del servizio, in corrispondenza di quei Paesi che hanno attuato un più consistente investimento tecnologico sul territorio nazionale³⁶⁴. La ragione di un simile risultato sembra in parte imputabile al quadro normativo che ha guidato l'introduzione a livello locale di tali strumenti informatici, i quali sono stati resi spesso facoltativi rispetto alle tradizionali procedure cartacee, oltre a richiedere comunque l'intervento di un funzionario perché un altro terminale autorizzato abbia accesso al sistema informatico istituzionale³⁶⁵. L'ingresso del digitale, infatti, è stato caratterizzato da forti resistenze da parte tanto degli utenti che degli operatori del settore, in ragione sia della comune inesperienza circa il più corretto utilizzo degli strumenti sviluppati in aderenza a tale innovazione, sia dell'effettiva incapacità degli strumenti medesimi di garantire sempre un adeguato grado di sicurezza rispetto alle informazioni confidenziali e ai dati personali, trasferiti e trattati mediante le suddette modalità automatizzate. Si avverte, in altri termini, un forte problema di fiducia degli utenti verso una giustizia del tutto dematerializzata e digitale la quale, di fatto, ha in sé forze che sembrano in grado di allontanarla dai suoi originari fini e valori, indebolendone la credibilità e l'affidabilità agli occhi dei cittadini³⁶⁶.

³⁶⁴ Il riferimento è ai risultati evidenziati dalle rilevazioni condotte dalla stessa Cepej relative al grado di informatizzazione dei Paesi del Consiglio d'Europa. Cfr. Council of Europe/ European Commission for the efficiency of justice (Cepej), *Guidelines on how to drive change towards cyberjustice*, cit. p. 26 e Council of Europe/Cepej Studies No. 26, *European judicial systems - Efficiency and quality of justice*, 2018 (2016 data), p. 212 ss.

³⁶⁵ Non tutti i Paesi che hanno introdotto modalità telematiche di accesso ai servizi giudiziari per i professionisti del settore hanno infatti previsto modalità di 'e-filing' in base alle quali è possibile un accesso diretto al sistema informatico dell'ufficio, prevedendo piuttosto il solo uso di comunicazioni elettroniche via e-mail, che richiedono comunque che le informazioni inoltrate siano processate dal funzionario prima di essere registrate (Council of Europe/ European Commission for the efficiency of justice (Cepej), *Guidelines on how to drive change towards cyberjustice*, cit., 27).

³⁶⁶ L'emergenza pandemica da Covid-19 ha indotto la quasi totalità dei Paesi europei a intensificare, tra il 2020 e il 2021, l'uso degli strumenti digitali in sede processuale. Il Consiglio d'Europa ha monitorato le suddette misure nazionali volte a consentire l'esercizio della giurisdizione in condizioni eccezionali, riportandole in un'apposita sezione del sito web dedicata al "Management of the judiciary by country" (<https://www.coe.int/en/web/cepej/compilation-comments>). In particolare, i mezzi di videoconferenza si sono rivelati indispensabili per consentire ai giudici di tenere udienze a distanza, impedendo un generale arresto dell'attività giudiziaria, nonostante le limitazioni e i divieti di

Alla luce di tali evidenti difficoltà inerenti all'impiego, in ambito giudiziario, delle più recenti tecnologie digitali – soprattutto, di quelle facenti uso dell'intelligenza artificiale - la Cepej ha ritenuto di dover rafforzare il quadro dei principi³⁶⁷ che fa da sfondo allo sviluppo e alla programmazione di tali mezzi i quali, per loro natura, operano all'interno di una dimensione transnazionale, in continua evoluzione e poco incline a essere regolata da norme giuridiche locali che, una volta tradotte in codici numerici, assumono connotati del tutto peculiari³⁶⁸. L'impiego delle nuove tecnologie predittive all'interno delle istituzioni pubbliche richiede che delle *équipes* multidisciplinari (formate tanto da informatici, quanto da magistrati, giuristi e altri studiosi delle scienze sociali) guidino, sin dalla fase di progettazione, il loro sviluppo, coniugando esigenze tecniche, etiche e giuridiche che ne consentano il più sicuro utilizzo. L'introduzione di siffatti strumenti, pertanto, non deve essere affatto ostacolata, ma piuttosto procedere in modo graduale nel rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Cedu e dalla Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa sulla protezione dei dati personali, al fine di scongiurare eventuali effetti pregiudizievoli e assicurare all'utilizzatore il pieno controllo sulle soluzioni suggerite e sui dati impiegati dalla macchina.

spostamento e assemblamento volti a contenere la diffusione del virus. Per una panoramica delle misure adottate dagli Stati dell'Unione Europea nel corso della predetta emergenza sanitaria si consulti il documento “Digital Tools in Member States” (https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-en.do).

³⁶⁷ La Carta etica elaborata dalla Cepej contempla cinque principi: 1. Principio del rispetto dei diritti fondamentali: Assicurare che l'elaborazione e l'attuazione di strumenti e servizi di intelligenza artificiale siano compatibili con i diritti fondamentali; 2. Principio di non-discriminazione: Prevenire specificamente lo sviluppo o l'intensificazione di discriminazioni tra persone o gruppi di persone; 3. Principio di qualità e sicurezza: In ordine al trattamento di decisioni e dati giudiziari, utilizzare fonti certificate e dati intangibili, con modelli elaborati interdisciplinarmente, in un ambiente tecnologico sicuro; 4. Principio di trasparenza, imparzialità e equità: Rendere le metodologie di trattamento dei dati accessibili e comprensibili, autorizzare verifiche esterne; 5. Principio “del controllo da parte dell'utilizzatore”: Precludere un approccio prescrittivo e assicurare che gli utilizzatori siano attori informati e abbiano il controllo delle loro scelte.

³⁶⁸ D. K. CITRON, *Technological Due Process*, 85 *Wash. U. L. Rev.* 1249 (2008), 1254: “Automation also impairs the rulemaking procedures that traditionally substituted for individualized consideration with procedural due process. Although programmers building automated systems may not intend to engage in rulemaking, they in fact do so. Programmers routinely change the substance of rules when translating them from human language into computer code. The resulting distorted rules effectively constitute new policy that can affect large numbers of people. The opacity of automated systems shields them from scrutiny. Citizens cannot see or debate these new rules. In turn, the transparency, accuracy, and political accountability of administrative rulemaking are lost. Code writers lack the properly delegated authority and policy expertise that might ameliorate such unintentional policymaking. They also usurp agency expertise when they inadvertently distort established policy.”

Il principio-guida proposto dalla Cepej per consentire, in modo sicuro, il passaggio della giustizia europea verso una dimensione più tecnologica, ma aderente ai valori di equità che informano il processo, dunque, è il principio di precauzione³⁶⁹. L'impiego giurisdizionale degli strumenti digitali, infatti, necessita l'adozione di precisi accorgimenti, calibrati non solo sulla base di valutazioni di stampo utilitaristico, inerenti a un'analisi costi-benefici svolta in previsione dell'introduzione dei suddetti mezzi; ma implica lo sviluppo di considerazioni assai ponderate, riguardanti anche profili di natura etica e giuridica. La *cyberjustice*³⁷⁰, infatti, offre notevoli e ancora in buona parte inesprese possibilità di progresso per il diritto le quali, tuttavia, non possono imporsi in seno a ogni ordinamento giuridico alla stregua di un fine in sé, quale riflesso cioè di un più generale e universale bisogno di adeguamento della

³⁶⁹ Il principio di precauzione assume un ruolo centrale nel dibattito sviluppatosi intorno alla questione relativa all'opportunità o meno di garantire un'ampia diffusione dell'innovazione tecnologica anche in presenza di possibili rischi connessi alla sua applicazione. Il principio in oggetto fu consacrato per la prima volta a livello internazionale nella Dichiarazione di Rio del 1992 sull'ambiente e lo sviluppo, la quale prevede all'articolo 15 che "l'assenza di una piena certezza scientifica non deve costituire un motivo per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenirne il degrado ambientale". Si tratta, ad ogni modo, di un principio non condiviso in maniera unanime e soggetto al diverso approccio prescelto dagli Stati, i quali possono muovere da considerazione differenti nell'espletare una valutazione costi-benefici riferita ad una data innovazione tecnologica, nonché farsi guidare anche da ulteriori riflessioni di natura etica circa l'opportunità di introdurre quest'ultima. L'Unione Europea, in particolare, ha recepito i "principi della precauzione e dell'azione preventiva" estendendoli in modo espresso alle politiche dell'Unione in materia ambientale (art. 191, par. 2 TFUE), nonché alla sanità, sicurezza e protezione dei consumatori quali ambiti meritevoli di un "livello di protezione adeguato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati sui riscontri scientifici" (art. 114, par. 3 TFEU). In più occasioni, inoltre, l'Unione medesima ha affiancato considerazioni di ordine morale e, più esattamente di ordine pubblico e buon costume, a quelle di stampo utilitaristico inerenti alla sola valutazione costi-benefici, per decidere se introdurre o meno una data innovazione (es. art. 53 della Convenzione europea sui brevetti; art 6 della Direttiva europea 98/44/CE sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche). L'orientamento degli Stati Uniti, al contrario, sembra procedere nel senso di voler apportare minori restrizioni possibili alle nuove tecnologie, escludendo la rilevanza di considerazioni di carattere etico dalle valutazioni riguardanti l'opportunità di una loro adozione. La sentenza della Corte Suprema del Wisconsin, *State v. Loomis* (*supra* nota 362), fornisce un chiaro esempio del diverso approccio statunitense circa l'uso dell'intelligenza artificiale nel processo, nonostante la presenza di rischi. Per un'analisi più approfondita dei temi trattati cfr. A. QUARTA, G. SMORTO, *Il diritto privato dei mercati digitali*, Milano, 2020, 30-38.

³⁷⁰ Il termine è perferito a quello di 'e-justice', "which implies that the use of IT is a mean of applying justice in the digital world". *Cyberjustice* indica infatti ogni tipo di applicazione della tecnologia dell'informazione e della comunicazione alla risoluzione delle controversie, anche attraverso metodi alternativi ed esterni alla giurisdizione statale: "Cyberjustice is therefore broadly understood as a grouping together all the situations in which the application of ICTs, at least, forms part of a dispute resolution process, whether in or out of court" (Council of Europe/ European Commission for the efficiency of justice (Cepej), *Guidelines on how to drive change towards cyberjustice* (7 December 2016), Strasburgo, 2017, 6).

giustizia medesima ai progressi tecnologici dell'ultimo secolo³⁷¹. Simili mutamenti, al contrario, sono desiderabili solo se e in quanto essi potenzino le finalità e le garanzie proprie della tutela giurisdizionale (il riferimento è al dovere dello Stato nei confronti del singolo e dell'intera collettività) nel rispetto di un nucleo di valori universali e affatto volubili, quali trasparenza, sicurezza, neutralità ed equità, posti a fondamento del *due processo of law*³⁷².

16. Considerazioni di sintesi.

La cornice temporale del processo sembra aver assunto una declinazione per certi versi nuova - e in parte distante - rispetto a quella che, facendo uso del canone della ragionevolezza, i Paesi firmatari della Convenzione attribuirono alla stessa, ai sensi dell'articolo 6(1) Cedu. All'interno del Consiglio d'Europa, infatti, la ragionevole durata del processo acquista un duplice profilo, diverso a seconda dell'organo che si fa promotore e interprete del principio medesimo, perdendo quel carattere di flessibilità che ne costituisce un aspetto essenziale. Da un lato, infatti, la Corte Edu - nel registrare l'elevata difficoltà degli Stati di assolvere ai doveri in tema di *reasonable time* di cui all'art. 6(1) Cedu - hanno inasprito la portata di questi ultimi per le autorità nazionali e, in particolare, per i giudici, suggerendo così di preferire una gestione assai spedita del processo. La tutela del *fair trial* necessita, pertanto - secondo le coordinate ricavabili dalla giurisprudenza europea³⁷³ - una condotta attiva del giudicante, interessato anche al conseguimento di precisi obiettivi di produttività giudiziaria, quale soluzione migliore entro ogni realtà nazionale. I giudici europei, a ogni modo, non hanno trascurato del tutto l'importanza di adattare i predetti obblighi alle circostanze della singola vicenda processuale. Gli stessi, piuttosto - in linea con le finalità

³⁷¹ Sul fenomeno digitale quale risultato di due rivoluzioni industriali, la Terza (1960-1990), "di cui sono protagonisti i computer, i semiconduttori e internet"; e la Quarta, diretta filiazione della Terza, "in cui giocano un ruolo sempre maggiore l'intelligenza artificiale, e il *machine learning*, i computer quantici, le nanotecnologie e l'ubiqua presenza di sensori", entrambe successive alle due più risalenti che modificarono del pari, in modo radicale e sotto molteplici aspetti, la società e la vita degli esseri umani (conseguenti all'invenzione della macchina a vapore alla fine del XVIII secolo; e all'introduzione dell'energia elettrica, dell'acqua corrente e del motore a combustione interna alla fine del XIX secolo), si veda A. QUARTA, G. SMORTO, *Il diritto privato dei mercati digitali*, Milano, 2020, 2.

³⁷² Cfr. Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion No. (2011)14, *On Justice and information technologies (IT)*, adottata il 9 novembre 2011, §5-6 ove il riferimento esplicito è al *fair trial*.

³⁷³ *Supra*, par. 8.

protettive della Convenzione³⁷⁴ - hanno modulato i contenuti della ragionevolezza nel senso sopra indicato, al solo fine di assicurare una maggiore effettività ai diritti soggettivi in quest'ultima sanciti; ciò anche a costo di sacrificare l'ampia discrezionalità riconosciuta ai legislatori nazionali nello stabilire i tempi processuali, nonché la coerenza interna della stessa giurisprudenza europea³⁷⁵. La Corte Edu, in definitiva, non ha incoraggiato un reciproco allontanamento dei valori di equità ed efficienza processuale; tali principi, al contrario, sono stati usati dalla stessa Corte come sinonimi, posti a presidio sia dell'effettività del diritto soggettivo di chiunque acceda alla tutela giurisdizionale³⁷⁶, sia del corretto funzionamento dell'amministrazione giudiziaria.

Una tale coesione circa i valori e le finalità proprie della tutela giurisdizionale - così come prospettati dall'articolo 6(1) della Convenzione e dalla Corte Edu – d'altro canto, è stata gradualmente offuscata dall'attività compiuta da altri organi del Consiglio d'Europa, spinti dalla preminente necessità di ridurre in modo sensibile l'estensione dei tempi del processo entro ogni realtà nazionale. Il Comitato dei Ministri infatti, per il tramite delle sue Commissioni, ha ritenuto che la ragionevolezza della durata processuale fosse un obiettivo in sé insoddisfacente, promuovendo una nuova concezione di efficienza, più marcatamente orientata a incrementare la rapidità e la produttività degli uffici giudiziari³⁷⁷. La progressiva inclusione degli obiettivi di mercato tra le finalità proprie della *rule of law*, in uno al sempre crescente numero di ricorsi volti a denunciare una violazione dell'art. 6(1) Cedu hanno favorito, infatti, un certo ripensamento degli obblighi internazionali nascenti da quest'ultima disposizione, spingendo il Consiglio d'Europa a introdurre delle politiche giudiziarie finalizzate ad armonizzare – anche sfruttando nuove tecnologie avanzate (ICTs) - la condizione della

³⁷⁴ I giudici della Corte Edu, infatti, hanno sottolineato più volte come fosse proprio intenzione manifesta dei Paesi firmatari non limitarsi a mantenere attraverso la Convenzione quanto già esistente in seno ai singoli ordinamenti, ma realizzare per il tramite di quest'ultima una più elevata protezione dei diritti umani. Tale constatazione è alla base dell'interpretazione evolutiva operata dalla giurisprudenza europea di Strasburgo sul predetto trattato internazionale palesando, sin dal più risalente caso *Tyrer v. the United Kingdom* (25 April 1978, § 31, Series A no. 26, §31), l'idea che "*the Convention is living instrument...which must be interpreted in the light of present-day conditions*".

³⁷⁵ *Supra*, par. 10 e 11.

³⁷⁶ N. TROCKER, *Dal giusto processo all'effettività dei rimedi: l'"azione" nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo – Parte prima, op. cit.*

³⁷⁷ *Supra*, par. 13 e 14.

giustizia all'interno dell'intero spazio europeo, secondo comuni logiche di efficienza, efficacia ed economicità.

Le puntuali esortazioni formulate dalla Cepej – volte alla riduzione dei tempi processuali e all'incremento delle capacità di definizione dei fascicoli degli uffici giudiziari, quali obiettivi ritenuti di sicura desiderabilità entro ogni realtà ordinamentale - operano, tuttavia, entro una prospettiva diversa e rovesciata rispetto a quella offerta dalla Convenzione. Esse, infatti, non pongono più al centro la ragionevolezza, quale canone “a misura d'uomo”³⁷⁸, richiamato dall'articolo 6(1) della Convenzione e volto a determinare, in concreto, i tempi necessari per dotare di effettività i diritti soggettivi del singolo e incrementare - quale conseguenza che scaturisce in modo naturale da una simile delimitazione votata a garantire l'effettività - l'efficienza e la qualità della tutela giurisdizionale. La Commissione per l'efficienza della giustizia, piuttosto, ha fissato i confini mobili della ragionevolezza attraverso l'individuazione di tempistiche esatte e ideali (*timeframe*)³⁷⁹, sempre e ovunque opportune, ricavate tanto da un'analisi statistica degli esiti della giurisprudenza della Corte Edu, quanto dalla rielaborazione dei dati registrati dai tribunali nazionali, esortati dalla Commissione medesima a monitorare in modo costante la rispettiva capacità di smaltire i fascicoli in tempi sempre minori³⁸⁰. La ragionevolezza dei tempi processuali, dunque - seppur attraverso delle fonti normative non vincolanti per i singoli Stati, quali *report*, linee-guida, risoluzioni e raccomandazioni – ha lasciato il posto alla realizzazione di altri obiettivi (velocità e produttività), più vicini a quelli di efficienza economica e traducibili mediante l'uso di linguaggi numerici.

Come già rilevato, tali ultime soluzioni orientate al superamento del *reasonable time* ricalcano alcuni suggerimenti contenuti all'interno della stessa giurisprudenza della Corte Edu, finalizzati a promuovere il rispetto dell'articolo 6(1) Cedu, senza invadere la discrezionalità degli Stati o, quantomeno, temperando all'esterno una simile percezione³⁸¹. La promozione di un assetto organizzativo del lavoro interno agli uffici giudiziari secondo metodi volti a incrementarne la produttività, nonché il *favor*

³⁷⁸ G. CRISCUOLI, *op. ult. cit.*

³⁷⁹ *Supra*, par. 14.

³⁸⁰ *Supra*, par. 12 e 13.

³⁸¹ *Supra*, par. 10 e 11.

verso l'uso dei poteri sanzionatori e di direzione formale del processo da parte del giudice hanno costituito, infatti, il nucleo dei doveri di condotta richiesti dalla predetta Corte alle autorità nazionali entro i giudizi volti ad accertare la violazione della ragionevole durata del processo, ai sensi dell'art. 6(1) Cedu. La gestione del processo attraverso l'introduzione di sistemi di *court management* e *case management*, in sintesi, appare il rimedio sul quale si registra il più ampio consenso in seno al Consiglio d'Europa - con riferimento all'insieme dei suoi organi, sia politici sia giurisdizionali - al fine di contenere i tempi processuali e migliorare l'efficienza della giustizia nazionale. L'unicità della soluzione, però, come osservato, non sottintende altresì l'univocità della finalità ultima perseguita dal soggetto che se ne fa promotore, dal momento che il valore di efficienza processuale cui essa tende, per un verso, sembra ricercare la protezione effettiva dei diritti attraverso una tutela giurisdizionale che sia equa nelle sue modalità, nei suoi tempi e, infine, negli esiti; e per altro verso, sembra inserirsi entro una cornice teorica di stampo istituzionalista di derivazione statunitense³⁸², orientata alla maggiore crescita e sviluppo economici dello Stato.

Nei capitoli seguenti ci si propone di verificare se e in che modo tali indicazioni europee hanno influenzato la disciplina che regola il processo civile in Italia e in Inghilterra, ricercando gli effetti prescrittivi che le medesime esortazioni hanno prodotto tanto sulle fonti formali vigenti all'interno dei rispettivi ordinamenti giuridici, quanto sulle prassi organizzative e sulle regole operazionali applicate dalle Corti interne. In particolare, lo studio si concentra su quegli strumenti che - in linea con gli obblighi internazionali di cui all'articolo 6(1) Cedu, declinati secondo la più recente concezione di carattere organizzativo-gestionale - tendono a porre *ex ante* un argine all'eccessiva protrazione dei tempi processuali in seno ai predetti sistemi di *civil law* e *common law*.

³⁸² *Supra*, par. 14.

Capitolo II

Rimedi e modelli organizzativi per la riduzione dei tempi del processo civile in Italia.

1. Il diritto a una ragionevole durata del processo in Italia. Il quadro composito delle fonti costituzionali prima e dopo la riforma dell'art. 111 Cost.

La ragionevolezza processuale, quale canone attraverso cui indicare la congrua estensione cronologica di un processo equo e in grado di garantire una tutela giurisdizionale effettiva, poggia su delle solide basi giuridiche all'interno dell'ordinamento italiano. Il riferimento più immediato è sia alla legge n. 848 del 1955 che ha dato esecuzione alla Convenzione Edu, sia alla L. Cost. n. 2 del 1999 che ha riformato le norme costituzionali sulla giurisdizione, inserendo espressamente la ragionevole durata tra gli attributi qualificativi del giusto processo³⁸³. Ai sensi del novellato art. 111 Cost., infatti, l'attività giurisdizionale può dirsi veicolata attraverso delle modalità procedurali giuste se queste assicurano il rispetto di tempi complessivi ragionevoli, il contraddittorio tra le parti, la posizione di parità tra queste ultime, nonché l'imparzialità e la terzietà dell'organo giudicante³⁸⁴.

I principi sopra richiamati appaiono *prima facie* conformi al valore di equità europeo di cui all'art. 6(1) Cedu, posto che – come osservato³⁸⁵ - il nucleo di quest'ultimo può essere riassunto nel diritto di ogni individuo di avere pari poteri di difesa e replica nell'ambito di un processo che si svolga con una pubblica udienza entro tempi ragionevoli³⁸⁶ e che si concluda con una decisione motivata da parte

³⁸³ Art. 111 (2) Cost.: “Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.”

³⁸⁴ Il nocciolo duro dei valori che compongono la nozione di giusto processo in seno all'ordinamento italiano – nozione, quest'ultima, suscettibile di comprendere ulteriori principi, a seconda della natura civile o penale del procedimento giurisdizionale – si coglie, in termini più completi, ai commi 1, 2, 6 e 7 dell'articolo 111 Cost., i quali disciplinano il diritto della parte di difendersi in modo adeguato e in condizione di parità con la controparte, in contraddittorio davanti un organo giudicante indipendente e imparziale che decida, entro tempi ragionevoli, sulla base di un provvedimento motivato, impugnabile in Cassazione per violazione di legge.

³⁸⁵ *Supra*, Cap. I, par. 4.

³⁸⁶ Art. 6(1) Cedu: “*fair and public hearing within a reasonable time*”.

dell'organo indipendente e imparziale preposto alla funzione giurisdizionale³⁸⁷. Al netto di tali simmetrie, tuttavia, la disposizione domestica richiamata - inserita nella seconda parte della Costituzione - recepisce il nucleo precettivo della predetta norma internazionale in modo parziale, trascurando di porre l'accento su quelle finalità di protezione dei diritti individuali che, al contrario, appaiono prioritarie nel testo della Convenzione. L'art. 111 Cost., infatti - pur attribuendo una copertura costituzionale alla ragionevole durata del processo - evidenzia quel dato che la disposizione internazionale affida soltanto al proprio sottotesto: vale a dire la necessità che lo Stato assicuri il buon funzionamento del processo, alla stregua di un requisito indispensabile sia per alimentare la fiducia di tutti i cittadini nei confronti dell'ordinamento giuridico, sia per non indebolire i valori democratici e di legalità che ne sono alla base.

Il diritto soggettivo dell'individuo a una durata ragionevole del processo, nonché l'obbligazione di risultato che, in modo speculare, grava sulle autorità statali (le quali devono adottare le misure opportune per contenere i tempi della lite e, altresì, ristorare chi sia vittima di indebiti ritardi³⁸⁸) non sono, dunque, ingredienti strutturali espliciti della norma costituzionale in esame. L'azionabilità di ogni garanzia individuale eventualmente sottesa al dato letterale dell'articolo medesimo, del resto, pare essere preclusa in radice dalla scelta di affidare al legislatore ordinario il compito di rendere i tempi della giustizia conformi ai requisiti cronologici del giusto processo, escludendo così, in maniera ancor più vistosa, l'omogeneità tra la norma interna e la Cedu. La suddetta riserva di legge, infatti, rischia di far assumere una mera portata programmatica al dovere dello Stato di assicurare a ogni individuo una durata ragionevole del giudizio, posto che essa frappone un evidente ostacolo per chi si reputi vittima di un procedimento segnato da tempistiche intollerabili il quale, in assenza di un'adesione attiva dell'organo politico al suddetto obiettivo costituzionale, non potrà far valere il proprio diritto soggettivo avanti un giudice ordinario³⁸⁹.

³⁸⁷ Art. 6(1) Cedu: “*independent and impartial tribunal established by law*”.

³⁸⁸ *Supra*, cap. I, par. 1, 2 e 3.

³⁸⁹ P. FERRUA, *op. cit.*, 109-110. Sul punto, si veda anche M. SERIO (*Ragionevole durata del processo e tutela delle parti, op. cit.*, p. 267) il quale precisa che la riserva di legge prevista dall'art. 111(2) Cost. “non può, però, essere considerata come indice della ridotta rilevanza, nella sfera della qualificazione in termini di normativa costituzionale del giusto processo, del requisito della sua ragionevole durata”. Al contrario, tale circostanza manifesta “l'intrinseca esigenza di disposizioni e previsioni, commisurate alla specificità e varietà delle fattispecie di processi giurisdizionali e delle posizioni soggettive che ne costituiscono oggetto, che ne integrano la concreta capacità d'impatto, rendendola flessibile alle

La piana sovrapposibilità tra la previsione domestica e quella internazionale, in sintesi, sconta una certa difficoltà, dovuta alla configurazione stessa dei rispettivi articoli, ciascuno dei quali tutela la cornice temporale del giusto processo, in linea con una soltanto delle due dimensioni (oggettiva e soggettiva³⁹⁰) connesse alla ricerca di una sollecita definizione della controversia. Un duplice ordine di fattori rivela, tuttavia, che anche la norma costituzionale che aderisce espressamente al solo verso oggettivo della predetta garanzia, quale caratteristica foriera di possibili limitazioni per un'immediata tutela del diritto del singolo entro l'ordinamento interno, non è del tutto priva di effetti precettivi.

In primo luogo, lo stesso articolo 111 Cost. contiene al suo interno delle indicazioni utili sia a orientare, in modo puntuale, l'esercizio della discrezionalità dell'organo politico al quale l'articolo medesimo affida il compito di attuare il principio di ragionevolezza dei tempi processuali; sia a conferire maggiore intensità alla tutela dell'individuo che ha preso parte a un processo dalla durata inadeguata. L'attività del legislatore ordinario, infatti – sia essa attuativa o meno della riserva di legge di cui all'art. 111(2) Cost. – deve procedere lungo binari stabiliti da norme di rango superiore, le quali gli impongono di osservare tutti i requisiti insiti nella nozione stessa di giusto processo³⁹¹. Le garanzie poste a tutela della giurisdizione, pertanto, costituiscono il parametro in base al quale la Corte Costituzionale valuta la legittimità della legislazione processuale; sindacato, quest'ultimo, che si estende in verità a tutte le fonti ordinarie che sono in grado di incidere sui tempi del processo (e non solo, dunque, a quelle espressamente volte a delineare gli aspetti cronologici della lite) verificando che simili fonti siano conformi al criterio della ragionevolezza che deve caratterizzare la durata di ogni giudizio³⁹². La suddetta Corte, infatti – ove chiamata a

situazioni nelle quali il principio è destinato ad essere applicato” (p. 267).

³⁹⁰ Sulla diversa dimensione, soggettiva e oggettiva, del principio della durata ragionevole del processo in seno, rispettivamente, all'art. 6(1) della Cedu e all'art. 111(2) della Costituzione si vedano P. FERRUA, *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, op.cit.; V. GAROFOLI, *La durata ragionevole del processo (garanzia oggettiva) e la durata irragionevole del “processo breve” (garanzia soggettiva)*, in *Oss. Proc. Pen.*, 2010, I, 1 ss.; A. SACCUCCI, *Le due «prospettive» della durata ragionevole del processo tra diritto internazionale e diritto interno*, op.cit. La duplice natura del diritto a una ragionevole durata del processo è stata più approfonditamente esaminata *supra*, cap. I, par. 4.

³⁹¹ *Supra*, nota n. 384.

³⁹² La distinzione tra norme programmatiche e norme precettive, assai rilevante prima che fosse istituita la Corte Costituzionale (1956), ha perso gran parte del suo significato dopo l'introduzione di

decidere in ordine alla sussistenza o meno di una violazione di cui all'art. 111(2) Cost. – analizza gli effetti che ogni disposizione produce sui tempi del processo, senza dare rilievo però (ai fini dell'accoglimento o del rigetto del giudizio instaurato dal giudice *a quo*) alle tempistiche assunte in concreto dalla singola controversia né al pregiudizio subito da chi ne è parte. L'indagine sulla legittimità costituzionale delle norme legislative, piuttosto, riguarda l'incidenza dilatoria o acceleratoria prodotta da tali norme, generali e astratte, nel maggior numero di casi in cui queste trovano idealmente applicazione³⁹³.

Prima di indagare il modo in cui i Giudici costituzionali hanno applicato un siffatto parametro di legittimità in presenza di disposizioni considerate dal remittente idonee a incidere in senso deteriore sui tempi del giudizio³⁹⁴, è opportuno rilevare un ulteriore fattore che garantisce forza precettiva alla disposizione costituzionale che tutela la ragionevole durata del processo, dando pieno risalto alla sua dimensione soggettiva. In seno all'ordinamento domestico, infatti, tale garanzia non opera solo per il tramite dell'art. 111(2) Cost., vale a dire alla stregua di un parametro utile allo svolgimento di un eventuale sindacato di legittimità costituzionale sulla legislazione processuale in vigore. Il canone intrinseco alle tempistiche di una giurisdizione equa, invece – come ci si appresta a osservare - riceve tutela anche mediante altre fonti, le quali, da una parte, riconducono al disegno originario della Costituzione un simile principio in ambo le sue dimensioni oggettiva e soggettiva e, dall'altra parte, segnalano, con maggiore evidenza, una piena corrispondenza tra la normativa italiana e l'art. 6(1) Cedu.

A far propendere l'interprete per la conclusione sopra tratteggiata è la stessa *ratio* sottesa al principio della ragionevole durata del processo. Quest'ultimo, infatti, è preordinato ad assicurare il primario interesse alla realizzazione della giustizia, in favore tanto del singolo quanto della collettività; interesse che, per definizione, reca con sé l'ulteriore elemento dell'effettività, quale valore insito nella stessa organizzazione giurisdizionale dello Stato e nell'architettura fondamentale

quest'ultima. Anche le norme che non fondano pretese giuridiche direttamente azionabili dal singolo richiedendo attuazione da parte del legislatore ordinario, infatti, hanno una portata precettiva “minima” o “negativa, che consente loro di ricevere applicazione diretta da parte dei giudici costituzionali (cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2011, p. 125)

³⁹³ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 29 ottobre del 1987, n. 345, punto 4.

³⁹⁴ *Infra*, par. 2.

dell'ordinamento domestico, tra le sue fonti supreme³⁹⁵. In particolare, l'articolo 24 della Costituzione contempera al suo interno una pluralità di finalità che concernono non solo l'inviolabilità della difesa dell'individuo che è parte in causa, ma anche l'ordinata amministrazione della giustizia e – seppur mediante l'impiego di moduli verbali privi di ogni riferimento esplicito alla ragionevolezza dei tempi della lite – la conduzione del processo entro termini congrui³⁹⁶. Come precisato dalla Corte Costituzionale³⁹⁷, infatti, il diritto di agire in giudizio comprende anche la tempestività dei tempi processuali, quale parte delle garanzie che compongono il giusto processo³⁹⁸, al fine di assicurare a quest'ultimo una piena capacità di tutela nei confronti dei singoli. L'articolo in esame, in altri termini, contempla un insieme di condizioni - indispensabili “perché la decisione giurisdizionale alla quale è preordinata l'azione, promossa a tutela del diritto, assicuri efficace protezione di questo e, in definitiva, la

³⁹⁵ N. TROCKER, *Costituzione e processo civile: dall'accesso al giudice all'effettività della tutela giurisdizionale*, in *Il Giust. Proc. Civ.*, 2019, 15 ss.

³⁹⁶ Così, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 111 del 26 giugno 1970 (ove si fa espresso riferimento all'interesse a che non sia pregiudicata “l'ordinata amministrazione della giustizia”) e nella sentenza n. 48 del 16 maggio 1976 (in cui si menziona “l'interesse a che i processi siano portati a compimento entro congrui termini”). Entrambi i principi sono stati poi testualmente richiamati dalla Corte medesima in seno ad altre pronunce successive, quali la sentenza n. 345 del 29 ottobre 1987, ove si precisa che “una giustizia disordinatamente o tardivamente amministrata non può essere non meno pregiudizievole dell'ingiustizia” (punto 4).

³⁹⁷ L'interesse a che il processo sia portato a compimento entro “termini congrui” è stato espressamente affermato dalla Corte Costituzionale prima dell'entrata in vigore del novellato art. 111(2) Cost. con la L. Cost. n. 2 del 1999, quale espressione dell'effettività sottesa alla tutela giurisdizionale. Nelle questioni di legittimità costituzionale in cui il suddetto interesse è venuto in rilievo, la Corte ha ritenuto che il parametro normativo più idoneo per valutare la conformità al dettato costituzionale fosse l'art. 24 Cost., in congiunzione con l'art. 2 Cost. (sentenza n. 345 del 29 ottobre 1987). A ogni modo, non sono mancate pronunce in cui è stato considerato del pari rilevante altresì l'art. 3 Cost., osservando come dal più generale principio di ragionevolezza discenda l'obbligo del legislatore di assicurare un'adeguata durata del processo, necessaria per assicurarne l'efficienza della tutela giurisdizionale sotto il profilo oggettivo, quale canone di buona amministrazione della giustizia (sentenza n. 353 del 22 ottobre 1996). Per quanto concerne l'art. 97 Cost., invece, la Corte ha ritenuto che il principio del buon andamento e imparzialità dell'amministrazione non potesse operare come parametro di legittimità costituzionale al fine di sindacare le scelte legislative in tema di ragionevole scansione dei tempi processuali (*infra*). Nel richiamare il principio della ragionevole durata del processo, inoltre, la Consulta ha spesso fatto esplicito riferimento all'art. 6(1) Cedu (così nella sentenza n. 345 del 29 ottobre 1987, punto 4), benché non fosse ancora nitido il grado di vincolatività attribuibile alla suddetta Convenzione internazionale nell'ambito della gerarchia delle fonti interne (sul punto, più diffusamente *infra*).

³⁹⁸ Corte Costituzionale, sentenza 4 maggio 1984, n. 137, punto 6. La Corte ravvisa nell'art. 24 Cost. non soltanto la garanzia dell'esercizio dell'azione e della difesa del contraddittore, ma anche l'“esigenza di garantire lo svolgimento di un processo giusto - esigenza suprema che non si risolve in affari di singoli, ma assurge a compito fondamentale di una giurisdizione che non intenda abdicare alla primaria funzione di *dicere ius* di cui i diritti di agire e di resistere nel processo (quale che ne sia l'oggetto) rappresentano soltanto i veicoli necessari in non diversa guisa delle norme disciplinatrici della titolarità e dell'esercizio della potestà dei giudici”. Sul punto, P. PELLEGRINELLI, *op.cit.*, 647; P. SORDI, *Il giusto processo civile*, Servizio studi Corte Costituzionale, 2014, 265, p. 3.

realizzazione della giustizia³⁹⁹ - tra le quali figura, altresì, la definizione della controversia entro tempi opportuni. La ragionevole durata del giudizio, pertanto – così come gli altri elementi che oggi definiscono il giusto processo ai sensi del novellato art. 111(2) Cost. – se ricondotta all’art. 24 Cost., rientra a pieno titolo tra gli aspetti congeniti del tessuto costituzionale, in quanto requisito coesistente per garantire l’effettività della tutela accordata dall’ordinamento a ogni membro della collettività.

La norma da ultimo richiamata, però - a differenza del novellato art. 111(2) Cost. - evoca i suddetti principi del giusto processo non solo come attributi propri della giurisdizione in sé considerata, ma come garanzie espressamente riferite all’individuo, tali da evidenziare con particolare forza la dimensione soggettiva sottesa a una giustizia amministrata dallo Stato, senza per questo omettere di dare rilievo all’ulteriore componente oggettiva⁴⁰⁰. Il diritto soggettivo di agire in giudizio, infatti – a parere della Consulta⁴⁰¹ - trova adeguata attuazione soltanto se il processo è amministrato in maniera ordinata, secondo tempistiche corrette, garantendo alle parti una pari possibilità di difendersi, nonché rispettando tutte le norme che regolano la funzione giurisdizionale. Solo un giudizio dotato di tutti i caratteri suddetti, dunque, è idoneo a proteggere, in concreto, i diritti e gli interessi legittimi riconosciuti, in astratto, dallo Stato al singolo.

La Corte Costituzionale ha così inserito, per il tramite dell’art. 24 Cost., il diritto a una ragionevole durata del processo tra le fonti domestiche di rango supremo, ben prima che il richiamo al predetto canone fosse espressamente menzionato da queste ultime. Al contempo, l’opzione ermeneutica adottata dai giudici costituzionali è riuscita a conferire al principio medesimo una consistenza del tutto aderente ai corollari del *fair trial* di cui all’articolo 6(1) Cedu⁴⁰². Le norme della Convenzione, infatti, trovano “espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione (cfr. sentenza n. 399 del 1988): non solo per il valore da attribuire al generale riconoscimento dei diritti inviolabili dell’uomo fatto dall’art. 2 della Costituzione,

³⁹⁹ Corte Costituzionale, sentenza 22 ottobre 1999, n. 388 del, punto 2.1.

⁴⁰⁰ Sul punto, A. SACCUCCI, *op. cit.*, p. 3109

⁴⁰¹ Cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 111 del 26 giugno 1970; n. 48 del 16 maggio 1976; n. 137 del 4 maggio 1984; n. 345 del 29 ottobre 1987; n. 388 del 22 ottobre 1999 (*supra*).

⁴⁰² Così, ad esempio, *ex multis* sentenza n. 137 del 1984, cit., punto 6, oltre che nella sentenza n. 345 del 1987, cit., punto 4; sentenza n. 388 del 1999, cit., punto 2.1 (*supra*).

sempre più avvertiti dalla coscienza contemporanea come coessenziali alla dignità della persona (cfr. sentenza n. 167 del 1999), ma anche perché, al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione⁴⁰³”. L’inserimento della Convenzione - e, dunque, dell’art. 6(1) Cedu tra le fonti normative più elevate dell’ordinamento interno - è stato promosso senza ambiguità dai giudici della Corte Costituzionale, sottolineando non solo la possibilità che vi fosse, di fatto, una convergenza formale tra i precetti normativi domestici e internazionali, ma evidenziando altresì l’uniformità sostanziale intercorrente tra questi ultimi.

I termini di un siffatto auspicato coordinamento tra la Convenzione e la Carta fondamentale - alla stregua di una circostanza già in atto e di una finalità cui tendere, grazie a una continua e vicendevole integrazione tra le stesse, operata sia dal legislatore sia dai giudici nazionali - sono stati ulteriormente precisati dalla Corte medesima nell’ambito di una successiva ricostruzione, più completa e puntuale, del quadro delle fonti nazionali. Il riferimento è alle sentenze n. 348 e n. 349 del 24 ottobre 2007⁴⁰⁴, nella quali la Corte Costituzionale ha inserito le norme della Cedu tra gli obblighi che, ai sensi del novellato art. 117 Cost.⁴⁰⁵, vincolano l’esercizio della potestà legislativa statale e regionale⁴⁰⁶. Le norme convenzionali, infatti, mantengono una natura sub-costituzionale analoga a quella del provvedimento che ne ha disposto la ratifica,

⁴⁰³ Corte Costituzionale, sentenza n. 388 del 1999, cit., punto 2.1.

⁴⁰⁴ Nelle cd. sentenze gemelle, la Corte Costituzionale ha esaminato la materia dell’espropriazione per pubblica utilità, così come disciplinata e attuata sul territorio nazionale (in particolare, la questione di legittimità costituzionale aveva a oggetto la cd. “accessione invertita” - così come prevista all’art. 5-bis, comma 7-bis, del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333 convertito, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 1992 n. 359 - e i criteri di calcolo per determinare l’indennizzo dovuto ai proprietari di aree edificabili occupate illegittimamente per cause di pubblica utilità), verificandone la conformità rispetto agli articoli 111(1) e 117(1) Cost., in relazione all’art. 6 Cedu e all’art. 1 del Protocollo n. 1 Cedu.

⁴⁰⁵ La L. Cost. n. 3 del 2001 ha modificato il Titolo V della Costituzione che disciplina i rapporti tra lo Stato e le autonomie locali. In seguito alla suddetta riforma, l’art. 117 Cost., comma 1, prevede che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

⁴⁰⁶ Nell’ambito di pronunce più risalenti, la Corte Costituzionale aveva tentato di affermare il carattere cogente delle norme Cedu riconoscendo alle stesse la natura di fonti “atipiche”, dotate di una maggiore resistenza all’abrogazione o modificazione da parte della legislazione ordinaria (così, la sentenza n. 10/1993). Una siffatta ricostruzione è stata tuttavia abbandonata, preferendo, in maniera assai più coerente con le premesse teoriche enunciate dalla stessa Corte - la quale ha escluso l’assimilazione tra Cedu e norme comunitarie - la classificazione delle norme convenzionali tra le fonti sub-costituzionali, integranti il parametro di legittimità costituzionale di cui all’art. 117(1) Cost. (*infra*).

costituendo un parametro interposto tra la legislazione interna e la Costituzione⁴⁰⁷, privo di diretta applicabilità da parte dei giudici nazionali. Una siffatta impostazione dei rapporti che intercorrono tra le norme domestiche e quelle convenzionali si discosta (senza subire a causa di una simile divergenza una riduzione del suo valore) dalla posizione di priorità assunta dalle fonti comunitarie, riflettendo altresì l'attuale equilibrio ordinamentale successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁴⁰⁸. Tale ultimo accordo internazionale, infatti, non ha affatto modificato il rapporto tra la Cedu e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri⁴⁰⁹ né determinato

⁴⁰⁷Corte Cost., sentenza n. 349/2007, cit., punto 6.2: “Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta" [...] Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma”.

⁴⁰⁸ Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato l'art. 6 TUE, il quale oggi prevede che: «1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali». La configurazione della Carta di Nizza tra le fonti primarie del diritto europeo ha determinato l'attribuzione di tale carattere primario anche all'art. 47, secondo comma, il quale menziona il “diritto alla trattazione pubblica dell'udienza entro un termine ragionevole” (*Supra*, cap. I, par. 2).

⁴⁰⁹ Ai sensi dell'articolo 6, par. 3, TUE, i diritti fondamentali garantiti dalla Cedu fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. Come precisato dalla Corte di Giustizia, tuttavia, in assenza di una formale adesione dell'Unione alla Convenzione, le norme della Cedu non sono uno strumento giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico europeo (CJEU, Parere 2/13 del 18.12.2014 (seduta plenaria), emesso ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, §179). L'art. 6(3) TUE, pertanto, “non disciplina il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale”; essa, in altri termini, “non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa” (caso *Kamberaj*, C-571/10, 24 aprile 2012, punti 60-63). L'adesione dell'Unione Europea alla Cedu, ad ogni modo, non interviene quale effetto immediato dell'articolo 6, par. 2, TUE che ne prospetta la realizzazione, ma è subordinata alla stipula di un successivo accordo internazionale, concluso dal Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento Europeo, ai sensi dell'art. 218, paragrafo 6, secondo comma, lettera a), punto ii), TFUE. L'“accordo di adesione” deve garantire, da un lato, che l'adesione non incida sulle competenze dell'Unione o sulle attribuzioni delle sue istituzioni; dall'altro, che le disposizioni dell'accordo stesso non incidano sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della Cedu, con particolare riguardo anche ai suoi protocolli, alle misure

un'equiparazione tra la prima e il diritto dell'Unione Europea, le cui norme subentrano all'interno dell'ordinamento nazionale mediante l'art. 11 Cost., vale a dire attraverso una norma di rango costituzionale che consente di operare una limitazione della sovranità statale, estesa altresì al potere legislativo.

L'orientamento giurisprudenziale sopra analizzato, volto a conferire piena cogenza alle previsioni della Cedu nel rispetto del principio di ragionevolezza dei tempi processuali – sia rilevando la coincidenza formale e sostanziale tra l'art. 24 Cost. e l'art. 6(1) Cedu, sia sottolineando i limiti posti da quest'ultimo per l'esercizio della funzione legislativa – rimette comunque al legislatore ordinario il compito di dare attuazione agli obblighi del *fair trial*. La Cedu, infatti – la quale “vive”⁴¹⁰ anche nell'interpretazione della Corte europea posta a presidio della sua uniforme applicazione (art. 32 (1) Cedu)⁴¹¹ – integra con il suo contenuto il significato delle disposizioni costituzionali, senza acquisire tuttavia *ex se* il carattere di normativa immediatamente applicabile da parte dei giudici nazionali⁴¹².

prese dagli Stati membri in deroga a quest'ultima, nonché alle riserve formulate nei confronti della stessa (Art. 2, Protocollo n. 8 relativo all'articolo 6, paragrafo 2, del TUE, annesso ai Trattati UE e FUE e parte integrante degli stessi ai sensi dell'articolo 51 TUE). La Corte di Giustizia, su richiesta della Commissione, ha espresso il proprio parere negativo sul progetto di adesione dell'Unione alla Cedu rilevando, in primo luogo, le peculiarità dell'ordinamento sovranazionale europeo, assai più complesso degli ordinamenti giuridici propri di ogni altra Parte contraente e non assimilabile, dunque, a uno Stato. In secondo luogo, la Corte medesima ha sottolineato gli effetti che una tale adesione avrebbe sull'intero assetto dell'Unione la quale, “al pari di qualsiasi altra Parte contraente, sarebbe sottoposta ad un controllo esterno avente ad oggetto il rispetto dei diritti e delle libertà che l'Unione si impegnerebbe a rispettare a norma dell'articolo 1 della CEDU. In tale contesto, l'Unione e le sue istituzioni, ivi compresa la Corte, sarebbero sottoposte ai meccanismi di controllo previsti da tale convenzione e, in particolare, alle decisioni e alle sentenze della Corte EDU”, rischiando così di pregiudicare le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione e l'autonomia di quest'ultima (Parere 2/13 del 18.12.2014, emesso ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, §181).

⁴¹⁰Corte Cost., sentenza n. 348/2007, cit., punto 4.7.

⁴¹¹La Cedu si differenzia dagli altri trattati internazionali poiché le Alte Parti contraenti, sottoscrivendo la Convenzione medesima, hanno istituito un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali garantito – in via sussidiaria - da una Corte europea dei diritti dell'uomo cui spetta l'ultima parola in tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Cedu e dei suoi protocolli (*supra*, Cap. I, par. 3).

⁴¹²Come precisato dalla Corte Costituzionale, le norme Cedu “sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto. [...] Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un "ordinamento" più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. La Convenzione EDU, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale [...] da cui derivano "obblighi" per gli Stati contraenti, ma non

La piena realizzazione di un giudizio in tempi ragionevoli, allora – vale a dire l'introduzione di opportune garanzie primarie e secondarie poste a presidio di un simile obiettivo, nella sua duplice dimensione oggettiva e soggettiva - è pur sempre subordinata all'intervento dell'organo politico, il quale deve assicurare una giurisdizione conforme ai principi di equità che connotano il giusto processo in seno all'ordinamento domestico. Il giudizio della Corte Costituzionale, pertanto – tanto in riferimento a un canone di ragionevolezza espressamente sancito all'articolo 111(2) Cost., quanto a un principio costituzionale implicito negli articoli 24 e 117(1) Cost. – mantiene un ruolo centrale in un sistema giuridico che persegue l'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei singoli. La normativa vigente, infatti – in chiaro contrasto col predetto obiettivo costituzionale ovvero soltanto potenzialmente idonea produrre degli effetti incompatibili con lo stesso una volta applicata - potrebbe dar luogo a un processo dai tempi inadeguati, senza predisporre strumenti che, in via preventiva o postuma rispetto al verificarsi di una violazione, permettano a un giudice ordinario di assicurare il rispetto del suddetto diritto individuale. La natura precettiva delle fonti costituzionali che fondano il principio di ragionevolezza dei tempi processuali – in assenza di un incisivo intervento legislativo che ambisca a dare piena attuazione a quest'ultimo alla stregua di un diritto soggettivo azionabile dai singoli - si sostanzia, dunque, nella possibilità di effettuare soltanto un controllo *ex post* sulle previsioni legislative che regolano il processo influenzandone i tempi, affinché queste siano correttamente declinate nel rispetto di una più completa prospettiva transnazionale. L'intervento della Corte Costituzionale, di conseguenza, costituisce una garanzia minima, ma essenziale, affinché i diritti soggettivi tutelati dalle fonti supreme godano di protezione effettiva all'interno dell'ordinamento domestico.

l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri” (Corte Cost., sentenza n. 348/2007, cit., punto 3.3).

2. La giurisprudenza costituzionale in tema di ragionevolezza processuale. Una scelta tra celerità e ponderazione affidata al giudizio (in)sindacabile del legislatore nazionale.

La ragionevole durata del processo, come osservato poco sopra, trova una sicura collocazione – tanto in chiave oggettiva che soggettiva⁴¹³- tra le fonti supreme dell'ordinamento italiano, sia come principio di matrice domestica (articoli 2, 24 e 111(2) Cost.), sia come obbligo internazionale in grado di penetrare nel circuito normativo interno per il tramite dell'art. 117(1) Cost. La molteplicità e varietà delle fonti poste a salvaguardia di una corretta gestione dei tempi processuali evidenzia l'elevata rilevanza di un simile obiettivo per lo Stato sul quale grava un duplice obbligo: da una parte, configurare un equilibrio normativo idoneo a far sì che i procedimenti nazionali abbiano una durata congrua e, dall'altra, tutelare l'individuo che – malgrado le disposizioni introdotte per scongiurare una simile evenienza – sia coinvolto in un processo dai tempi irragionevoli.

L'assolvimento di entrambi i suddetti doveri statali è funzionale al raggiungimento del più opportuno contenimento dei tempi del giudizio, senza che l'uno possa sostituirsi all'altro né dirsi allo stesso equivalente. L'introduzione di misure idonee a modulare la durata del processo in modo congruo, infatti, è una necessità prioritaria rispetto alla previsione di rimedi compensativi in favore di chi sia stato vittima, in concreto, di una tutela non tempestiva. La configurazione di norme atte a scandire i tempi del giudizio in maniera ragionevole, in altri termini, costituisce il *prius* logico in forza del quale l'ordinamento assume il rischio di rispondere delle conseguenze che derivano dalla circostanza, eventuale e indesiderata, che il processo assuma una durata inadeguata. Una simile relazione - oltre a riflettere meglio il dato testuale dell'art. 111(2) Cost., che impone alla legge di “assicurare” la ragionevole durata del processo - riconduce la garanzia in esame al tradizionale rapporto tra precetto e sanzione, nonché tra garanzie primarie e secondarie⁴¹⁴, individuando le condotte lecite (e, dunque, preferibili nei confronti dell'intera collettività) e gli effetti delle loro

⁴¹³ *Supra*, par. 1.

⁴¹⁴ Sulla distinzione tra garanzie primarie e garanzie secondarie, entrambi configuranti la una ragionevole durata del processo alla stregua di diritto soggettivo perfetto v. *supra* Cap. I, par. 1.

violazioni⁴¹⁵. L'obbligo dello Stato di introdurre *ex ante* uno schema normativo volto a consentire l'adempimento degli obblighi posti a presidio di una tutela giurisdizionale tempestiva, inoltre, aderisce alle finalità protettive del giusto processo – volte al perseguimento dell'effettività, tanto in favore del singolo, quanto della collettività⁴¹⁶ - in maniera conforme ai principi nazionali ed europei, nonché alle stesse indicazioni formulate dalla Corte Edu in tema di *reasonable time*⁴¹⁷. La scelta dei rimedi domestici più utili per assicurare il rispetto degli articoli 6(1) e 13 Cedu, infatti, dipende tanto dalle limitate risorse destinate all'amministrazione della giustizia, quanto dalla scala di priorità proprie di ogni ordinamento statale. Una simile scelta, tuttavia, non può non tener conto della piana desiderabilità delle cd. misure preventive o acceleratorie⁴¹⁸, quale soluzione preferibile per adempiere, in maniera completa, alle obbligazioni di risultato nascenti dalle predette disposizioni e gravanti sulle singole autorità nazionali.

La considerazione da ultimo svolta riflette, nei suoi contenuti sostanziali, quanto affermato anche dalla Corte Costituzionale⁴¹⁹ con riferimento a simili scelte ordinamentali, quando è stato rilevato che è compito esclusivo del legislatore nazionale strutturare il processo - fin dalla sua origine e sotto il profilo affatto secondario della determinazione della sua durata - in modo conforme alle fonti supreme. La declinazione della clausola generale che sovrintende all'attuazione del giusto processo nella sua cornice temporale, infatti, è rimessa alla discrezionalità dell'organo titolare della funzione legislativa, interprete delle esigenze ritenute prioritarie entro una data collettività (che occupano un posto di primo piano all'interno di un dato programma politico) e fautore della realizzazione di una giustizia equa ed effettiva⁴²⁰.

L'obiettivo di modulare i tempi processuali in modo consono a quelle priorità

⁴¹⁵ Cfr. D. TURRONI, *La «lotta contro il tempo» nel tempo del giusto processo* – Relazione presentata a Firenze, 3 aprile 2009, nell'incontro di studio «L'organizzazione del lavoro del magistrato e la ragionevole durata del processo», organizzato dal CSM (Ufficio Referenti per la formazione decentrata) e dall'Osservatorio sulla Giustizia civile di Firenze, consultabile su https://www.academia.edu/1715371/La_lotta_contro_il_tempo_nel_tempo_del_justo_processo.

⁴¹⁶ *Supra*, par. 1.

⁴¹⁷ *Supra*, Cap. I, par. 4.

⁴¹⁸ Come già rilevato (*supra* Cap. I, par. III), la Corte Edu ha considerato in astratto equivalenti i rimedi acceleratori, compensativi o misti, indicando però i primi quale opzione preferibile, poiché idonea a soddisfare con maggiore efficacia l'esigenza di effettività sottesa al diritto a una ragionevole durata del processo (*Scordino v. Italy (No. 1)*, 29 marzo 2006, §183).

⁴¹⁹ *Ex multis*, Corte Costituzionale, sentenza 5 luglio 1995 n. 295; sentenza 8 marzo 1996 n. 65; ordinanza 10 gennaio 1997, n. 7; ordinanza 9 febbraio 2001, n. 32.

⁴²⁰ *Supra*, par. 1.

rintracciabili in seno alle fonti costituzionali dell'ordinamento domestico, così come le stesse si presentano in concreto in un dato momento storico, può dar luogo a norme legislative che concentrano o, all'opposto, rallentano i tempi della controversia. Una simile considerazione si riflette sull'estrema variabilità assunta dal contenuto e dagli effetti delle norme stesse, le quali sono comunque legittime, purché perseguano quello scopo proprio di tutte le norme processuali, costituito dall'efficienza del processo che - enucleabile dai principi che regolano l'esercizio della giurisdizione - è una qualità idonea a consentire alla giurisdizione medesima di realizzare l'obiettivo di effettività sotteso alla protezione dei diritti individuali⁴²¹. La violazione della ragionevole durata del processo riscontrata in sede di giudizio di legittimità costituzionale, pertanto, è l'esito di un'indagine relativa non agli effetti (dilatori o acceleratori) delle fonte legislativa, ma alla *ratio* sottesa alla norma stessa; vale a dire relativa alle finalità che sono alla base di quest'ultima, appurando se esse siano il frutto di una scelta politica ponderata che - nel rispetto sia dei valori che compongono il giusto processo, sia di altri beni di rilevanza costituzionale - appare coerente, nei suoi esiti, con la realizzazione di una tutela giurisdizionale effettiva.

Il sindacato operato dalla Corte Costituzionale, tuttavia, sembra svolgersi secondo modalità diverse da quelle appena descritte - tali da censurare l'attività del legislatore nazionale soltanto in ipotesi limite - e senza intervenire, dunque, in quei casi in cui siano dubbie le finalità processuali che sorreggono le norme impugnate, potenzialmente produttive di esiti nefasti per le parti coinvolte nel giudizio di merito. La caducazione del dato normativo per contrasto coi principi che ineriscono alla dimensione temporale del giusto processo, infatti, è stata sancita solo in presenza di norme in grado di provocare una vera e propria "paralisi dell'attività processuale"⁴²²,

⁴²¹ Corte Costituzionale, sentenza 22 ottobre 1996, n. 353, punto 3.2.

⁴²² Così, la Corte Costituzionale, nella sentenza 22 ottobre 1996, n. 353, punto 3.2, che dichiarò costituzionalmente illegittima una normativa processuale potenzialmente dilatoria (articolo 47, comma 1, c.p.p.) in relazione all'art. 3 Cost., poiché - nella parte in cui essa fa divieto al giudice di emettere sentenza fino a che non sia intervenuta l'ordinanza che decide sulla richiesta di remissione - è idonea a consentire all'imputato un abuso dell'istituto della remissione, proponendo *ad libitum* l'istanza *ex se* produttiva di effetti sospensivi, al solo fine di ostacolare il giudizio di merito e favorire le prescrizione del reato. In senso analogo, la sentenza 10 febbraio 2006, n. 50, che decretò l'illegittimità costituzionale dell'art. 274 c.c. per violazione degli articoli 3, secondo comma, 24 e 111 Cost. La norma, infatti, subordinava l'esercizio dell'azione di riconoscimento della paternità naturale a un preventivo giudizio di delibazione in ordine alla sua ammissibilità volto a valutare l'esistenza, o meno, di indizi tali da far apparire giustificata l'azione. Siffatto istituto ha assunto nel tempo un'evoluzione tale da privare lo

o, all'opposto, un rapido esaurimento di quest'ultima, tale da impedire *in toto* la piena esplicazione della funzione giurisdizionale⁴²³. Ad eccezione delle norme che appaiono

stesso di ogni ragion d'essere, quale effetto determinato sia dai ripetuti interventi della Corte Costituzionale, volti a temperare la sommarietà e la segretezza del procedimento in oggetto; sia dagli orientamenti della giurisprudenza di legittimità consolidatisi nell'accoglimento dell'istanza sulla base delle sole affermazioni del ricorrente e nella reiterabilità della stessa, ove rigettata, sulla base di nuove allegazioni, senza alcun limite temporale. Il meccanismo processuale di cui alla norma impugnata – oggettivamente idoneo a ostacolare l'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost. e dilatare i tempi del processo “per giunta in relazione ad azioni volte alla tutela di diritti fondamentali, attinenti allo *status* ed alla identità biologica” – aveva la sua duplice *ratio legis*, da una parte, nel tutelare il convenuto contro il pericolo di azioni temerarie e ricattatorie e, dall'altra, nel garantire l'affermazione di un rapporto di filiazione veridico che, nell'ipotesi di minore infrasedicenne, non ne pregiudichi la formazione e lo sviluppo della personalità (cfr. Corte Cost. sentenza n. 216 del 1997). Il giudizio di ammissibilità di cui all'art. 274 c.c., a ogni modo, è divenuto “un “ramo secco” dell'ordinamento che limita il diritto dei figli all'accertamento della paternità senza più salvaguardare le esigenze del preteso genitore. In definitiva, detto giudizio può ormai considerarsi un inutile duplicato idoneo solo a favorire istanze dilatorie [...] e strumentalizzazioni, oltre che da parte del convenuto, anche da parte dello stesso attore che, attraverso una accurata programmazione della produzione probatoria, è in grado di assicurarsi – non essendo il provvedimento di inammissibilità suscettibile di passare in giudicato – una reiterabilità, a tempo indeterminato, della istanza di riconoscimento, con la conseguenza che, proprio a fronte di iniziative effettivamente vessatorie, il convenuto potrebbe non esserne mai definitivamente al riparo” (punto 4).

⁴²³ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 29 ottobre 1987, n. 345 e sentenza 23 luglio 2010, n. 281, entrambe riferite a disposizioni legislative produttive di effetti acceleratori sul processo. Nel primo caso, la Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 323, ult.co., c.p.p., ritenendo che l'evidente disparità di trattamento cagionata dalla suddetta norma avrebbe potuto essere risolta, in concreto, dal giudice sul piano interpretativo. Il divieto di nominare più di un consulente tecnico - esteso al massimo a due (numero complessivo) nel caso in cui il processo coinvolga più di un solo imputato – determina, infatti, una chiara compressione delle garanzie di difesa delle parti nel corso dell'istruttoria. La Corte, a ogni modo, ha cercato di ravvisare, quale finalità sottesa alla normativa, la volontà legislativa di porre un temperamento all'eventuale intenzione delle parti di nominare un numero eccessivo di consulenti a scopo meramente dilatorio, cioè “nel tentativo di provocare un decorso del tempo tale da far caducare provvedimenti restrittivi della libertà personale o addirittura da far cadere in prescrizione reati anche gravi” (punto 4). La scelta legislativa è stata giudicata, dunque, idonea “a tutelare l'interesse alla realizzazione della giustizia, che altrimenti potrebbe restare frustrata proprio da una disposizione che in tanto è diretta a garantire l'interesse della difesa in quanto esso serve appunto alla realizzazione e non alla negazione della giustizia” (punto 4). Nel secondo caso, la Corte ha invece accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 1, commi 3 e 6, del D.L. 8 aprile 2008, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 giugno 2008, n. 101 (normativa speciale dettata dalla «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni al fine di adempiere ad obblighi comunitari derivanti da sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee e da procedure di infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano») che consente al creditore, decorsi 90 giorni dal provvedimento di sospensione giudiziale, di procedere al recupero degli aiuti di Stato erogati al contribuente in forza di un titolo di pagamento nuovamente esecutivo. A riguardo, la Corte precisa che “se è fuor di dubbio che il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (giurisprudenza costante di questa Corte), è pur vero che il diritto di difesa, al pari di ogni altro diritto garantito dalla Costituzione, deve essere regolato dalla legge ordinaria in modo da assicurarne il carattere effettivo. Pertanto, qualora per l'esercizio di esso, anche e tanto più sotto il profilo della tutela cautelare, siano stabiliti termini così ristretti da non realizzare tale risultato, il precetto costituzionale è violato. La congruità di un termine in materia processuale, se da un lato va valutata in relazione alle esigenze di celerità cui il processo stesso deve ispirarsi, dall'altro deve tener conto anche dell'interesse del soggetto che ha l'onere di compiere un certo atto per salvaguardare i propri diritti. In casi come quello in esame, in cui adempiere all'onere probatorio, ricadente sulla parte che ha promosso il giudizio, richiede di regola l'espletamento di un'attività istruttoria anche complessa,

palesamente contrarie al dettato costituzionale, le disposizioni idonee a differire ovvero ad accelerare, anche in modo sensibile, i tempi del giudizio a discapito di una o di entrambe le parti non sono *ex se* incompatibili col principio di ragionevolezza. Tale canone processuale, infatti, tollera il compimento di scelte legislative dai contenuti e dagli effetti assai eterogenei, volti a comprimere i caratteri del giusto processo per proteggere uno tra gli aspetti che connotano il suddetto principio (si pensi a un'intensificazione delle esigenze di difesa del singolo, a discapito dell'ordinata amministrazione della giustizia), ovvero per tutelare altri beni – come, ad esempio, l'economia processuale - ritenuti di pari rango costituzionale. Simili scelte legislative, pertanto, se non manifestamente irragionevoli, appaiono del tutto insindacabili da parte dei giudici costituzionali⁴²⁴, posto che il legislatore è “pienamente libero nella costruzione delle scansioni processuali”, col solo limite di non poter “scegliere, fra i possibili percorsi, quello che [...] finirebbe col negare la stessa nozione di processo”⁴²⁵.

Entro una simile ottica, molte delle norme che ritardano la definizione della lite (ovvero che producono un effetto acceleratorio sulla stessa compromettendo l'effettività della tutela delle parti in causa) superano, in modo agevole, il vaglio di legittimità. Sotto il primo profilo, si pensi alle disposizioni che non consentono alla parte di ottenere una quantificazione del danno risarcibile sin dalla fase di istruzione preventiva⁴²⁶, ovvero obbligano la parte medesima a esperire un tentativo

il termine di soli centocinquanta giorni (complessivi) per la conservazione dell'efficacia del provvedimento di sospensione si rivela non congruo”.

⁴²⁴ Così, Corte Costituzionale, ordinanza 9 febbraio 2001, n. 32: “Il legislatore, nel regolare il funzionamento del processo, dispone della più ampia discrezionalità, sicché le scelte concretamente compiute sono sindacabili soltanto ove manifestamente irragionevoli” e “i lamentati inconvenienti di fatto derivanti dall'applicazione di norme non possono costituire unico fondamento di questioni di legittimità costituzionale (ordinanza n. 7 del 1997)”. L'orientamento della giurisprudenza costituzionale sul punto, dunque, è rimasto immutato in seguito alla novella dell'art. 111 Cost. che ha introdotto un nuovo parametro di legittimità per sindacare i tempi processuali. Come precisato dalla Corte medesima, infatti, quest'ultimo non ha prodotto affatto una modifica dei principi costituzionali e dell'orientamento della giurisprudenza, “dal momento che l'esigenza di garantire la maggior celerità possibile dei processi deve tendere a una durata degli stessi che sia, appunto, “ragionevole” in considerazione anche delle altre tutele costituzionali in materia, in relazione al diritto delle parti di agire e difendersi in giudizio garantito dall'art. 24 Cost.” (ordinanza n. 32/2001).

⁴²⁵ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 22 ottobre 1996, n. 353, punto 3.2.

⁴²⁶ Corte Costituzionale, sentenza del 22 ottobre 1999, n. 388, riferita all'art. 696 c.p.c. in cui di precisa che – al fine di soddisfare il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi, garantito all'art. 24 Cost., che implica “il diritto di ottenere in tempi ragionevoli una decisione di merito” – è possibile configurare molteplici istituti processuali, tra cui l'accertamento tecnico preventivo, il

stragiudiziale di risoluzione della lite⁴²⁷; così come quelle che aggravano la complessità del procedimento poiché ostacolano la realizzazione di un *simultaneus processus*⁴²⁸ ovvero predeterminano, in maniera rigida, il rito o la composizione dell'organo giudicante⁴²⁹. Con riferimento al secondo profilo esaminato (vale a dire alle norme che fungono da ostacolo alla conduzione spedita del giudizio, a discapito dell'interesse all'effettività delle tutela giurisdizionale comune tanto alle parti quanto alla collettività) si pensi alle disposizioni che non consentono al giudice di ordinare la cancellazione della causa dal ruolo nell'ipotesi di mancata comparizione di entrambe le parti alla prima udienza⁴³⁰; ovvero di irrogare una sanzione pecuniaria più cospicua

quale non deve necessariamente trasformarsi “da atto di istruzione preventiva in sostanziale anticipazione del giudizio”. La disposizione in oggetto, infatti – benché richieda un'ulteriore fase di giudizio e, se del caso, un'ulteriore consulenza tecnica per la quantificazione dei danni – “può essere interpretata, in coerenza con il sistema e alla luce dei principi costituzionali che garantiscono la tutela in giudizio del proprio diritto, nel senso che l'accertamento tecnico preventivo [...] consente l'anticipata e tempestiva raccolta di ogni elemento di fatto necessario per il giudizio, anche in vista della quantificazione del danno” (punto 2.2). Il legislatore, a ogni modo, è successivamente intervenuto sulla materia con riforma del 2005 (art. 2, comma 3, lett. e bis), n. 51, del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, nella L. 14 maggio 2005, n. 80) introducendo un secondo comma all'art. 696 c.p.c. che ha espressamente ricompreso anche le valutazioni in ordine alle cause e ai danni, nell'oggetto della verifica affidata al CTU in sede di istruzione probatoria preventiva.

⁴²⁷Così, l'ordinanza n. 251 del 2003 – riferita all'art. 22 della legge 24 dicembre 1969, n. 990 che pone in capo al danneggiato di un sinistro l'onere di richiedere all'assicuratore il risarcimento del danno a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, almeno sessanta giorni prima dell'introduzione del giudizio, pena improcedibilità dell'azione - in cui la Corte Costituzionale precisa che “anche dopo la novella dell'art. 111 Cost., il legislatore continua a disporre di ampia discrezionalità in materia processuale, giacché la tendenziale garanzia della maggiore celerità possibile dei processi deve, tuttavia, tendere pur sempre ad una durata degli stessi che sia appunto “ragionevole”, in rapporto anche alle altre tutele costituzionali in materia (ordinanze n. 137 e n. 519 del 2002), a cominciare da quella relativa al diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost.”. Il parametro di cui all'art. 24 Cost., in particolare, “non comporta necessariamente l'assoluta immediatezza dell'esperibilità del diritto di azione” ed è “comprensivo anche del diritto di non essere inutilmente chiamato in giudizio”. A ogni caso, la finalità legislativa sottesa alla disposizione impugnata – a parere della Corte - sarebbe quella di “di favorire la soluzione preventiva della lite, con l'auspicato sollecito soddisfacimento di entrambe le situazioni sostanziali (così anche da evitare un superfluo sovraccarico dell'apparato giudiziario)”.

⁴²⁸Come precisato dalla Corte, infatti, “il *simultaneus processus* non risulta elevato a regola costituzionale, ma costituisce mero espediente processuale, non sempre conveniente o realizzabile (ordinanza 398 del 2000); sicché la sua non attuabilità non riguarda il diritto di azione, né quello di difesa, una volta che la pretesa sostanziale del soggetto interessato possa essere comunque fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria, con pienezza di contraddittorio e di difesa (ordinanza n. 18 del 1999)” (Così, ordinanza n. 251 del 2003; in senso analogo, ordinanze n. 398 del 2000 e n. 308 del 1991; e sentenza n. 295 del 1995).

⁴²⁹Così, l'ordinanza n. 204 del 2001 in cui di precisa che “il carattere ampiamente discrezionale delle scelte legislative inerenti alla composizione dell'organo giudicante non viene meno per il fatto che tali scelte abbiano riflessi sul piano processuale, in termini di maggiore o minore complessità del procedimento”. In senso analogo, ordinanze n. 240 del 2000; n. 423 e 139 del 1997; n. 257 del 1995.

⁴³⁰ Sul punto, si confrontino l'ordinanza n. 7 del 1997 e l'ordinanza n. 32 del 2001, entrambe sollevate in relazione all'art. 181 c.p.c. produttivo – a parere dei giudici *a quo* – di effetti dilatori sul processo civile. La norma, infatti, osta a una cancellazione immediata della causa dal ruolo nell'ipotesi

nei confronti del teste che, regolarmente citato, non sia comparso in giudizio⁴³¹.

L'effetto deteriore che simili disposizioni legislative sono in grado di provocare sul singolo procedimento – anche nel caso in cui tale eventualità appaia palese e sia riconosciuta dalla stessa Consulta - non costituisce una condizione *ex se* sufficiente per spingere quest'ultima a configurare una violazione del dettato costituzionale in tema di ragionevole durata del processo. Un simile effetto, al contrario, può essere neutralizzato, in via interpretativa, dai giudici ordinari, evitando così che dall'applicazione della norma derivino, in concreto, esiti irrazionali⁴³².

Il criterio-guida della non manifesta irragionevolezza – il quale è volto a conferire massima discrezionalità all'organo politico incaricato di assicurare la ragionevole durata della lite – opera, inoltre, anche con riferimento a delle previsioni normative che appaiono in grado di impedire *in toto* la realizzazione del giusto processo, privando l'individuo della possibilità di accedere a una tutela giurisdizionale circondata

di mancata comparizione delle parti alla prima udienza, obbligando il giudice a fissare un'ulteriore udienza entro 15 giorni. La Corte, tuttavia, ha ritenuto che una simile scelta legislativa non potesse essere considerata illegittima in quanto non avente conseguenze tali da assumere aspetti irrazionali, giudicando pertanto entrambe le questioni manifestamente infondate, benché in relazione a due parametri differenti. La prima, infatti, fu riferita a un parametro di legittimità costituzionale impropriamente individuato dal remittente nell'art. 97 Cost. che attiene, invece, alle sole leggi che pertengono all'ordinamento degli uffici giudiziari e al loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, senza dunque inerire all'esercizio della funzione giurisdizionale (*ex multis*, sentenze n. 84 del 1996 e n. 313 del 1995); la seconda, al novellato art. 111 Cost.

⁴³¹ Così, l'ordinanza 28 novembre 2002, n. 500 relativa all'art. 255, primo comma, c.p.c. nella parte in cui - diversamente dall'art. 133 del c.p.p. - prevedeva, per il testimone non comparso senza un giustificato motivo, la condanna a una pena pecuniaria assai più esigua, non inferiore a lire quattromila e non superiore a lire diecimila. La Corte, tuttavia, ha ribadito che “pur riconoscendosi l'inadeguatezza della sanzione prevista dalla norma censurata [...] la determinazione della misura delle sanzioni appartiene alla discrezionalità del legislatore, cui è riservata anche la modifica e l'adeguamento delle stesse, non potendo la Corte sostituire la propria valutazione a quella che spetta al legislatore sia in ordine alla determinazione dei precetti, sia quanto al tipo e all'entità delle rispettive sanzioni (ordinanza n. 30 del 2000)”. La Corte medesima, a ogni modo, ha ritenuto che l'esiguità della sanzione pecuniaria irrogabile al testimone non comparso non fosse *ex se* suscettibile di arrecare un ritardo al processo, ben potendo il giudice ricorrere anche alle altre misure (nuova intimazione o accompagnamento coattivo del testimone all'udienza stessa o ad altra successiva) previste dalla stessa disposizione. Il legislatore è successivamente intervenuto in materia con L. 28 dicembre 2005, n. 263, elevando a una cifra non inferiore a 100 euro e non superiore a 1000 euro, la pena pecuniaria nel caso di mancata comparizione del testimone nel processo civile.

⁴³² Cfr. *ex multis* Corte Costituzionale, sentenza 29 ottobre 1987, n. 345 e sentenza del 22 ottobre 1999, n. 388, il cui dispositivo dichiara la questione non fondata; ordinanza n. 7 del 1997, ordinanza n. 32 del 2001 e l'ordinanza 28 novembre 2002, n. 500, il cui dispositivo dichiara la questione manifestamente infondata. Sulla scelta della Corte di emettere una sentenza o un'ordinanza, al fine di dichiarare la non fondatezza della questione di legittimità sollevata in riferimento al parametro costituzionale della ragionevole durata del processo, a seconda che vengano in rilievo o meno – contestualmente alla suddetta censura - delle esigenze di difesa individuali, A. SACCUCCI, *op. cit.*, 3128-3129.

dall'insieme di garanzie che assicurano l'equità del giudizio. Il legislatore, infatti, può decidere di introdurre delle preclusioni rigide per il compimento di talune attività processuali e sanzionare la parte che non le rispetti con una decadenza che incide, addirittura, sulla stessa procedibilità del giudizio⁴³³; limitare la retroattività di alcune norme al fine di evitare che queste producano effetti dilatori sulle controversie pendenti, pur provocando una certa disparità di trattamento tra i soggetti coinvolti in fattispecie del tutto simili⁴³⁴; ovvero, ancora, scoraggiare il contenzioso bagatellare, derogando all'obbligatorietà della difesa tecnica o alla condanna del soccombente alla rifusione delle spese di lite in favore della parte vittoriosa⁴³⁵.

La realizzazione del giusto processo - e, dunque, lo svolgimento di quest'ultimo entro tempi congrui nel rispetto dei principi costituzionali di effettività, efficienza e

⁴³³ Nell'ordinanza del 6 maggio 2010, n. 163 – relativa agli artt. 645, secondo comma, ultima frase, 647 e 165, primo comma, c.p.c., nella parte in cui prevedono, secondo il diritto vivente, che l'opposizione a decreto ingiuntivo è improcedibile se iscritta a ruolo dopo il termine dimidiato di cinque giorni, allorché l'opponente abbia assegnato alla controparte, anche involontariamente, un termine inferiore a quello stabilito dall'art. 163-bis c.p.c. - la Corte ha precisato che, se “dai principi del giusto processo discende il diritto ad un «equo vaglio giurisprudenziale», ciò non toglie che il processo debba esser governato, per esigenze di certezza e ragionevole durata, da scansioni temporali, il cui mancato rispetto va assoggettato alla sanzione della decadenza dal compimento di determinate attività (sentenze n. 11 del 2008 e n. 462 del 2006)”.

⁴³⁴ Nell'ordinanza del 26 aprile 2001, n. 216 – relativa agli artt. da 18 a 36 c.p.c. e all'art. 9 della legge 2 dicembre 1998, n. 420 che ha introdotto l'art. 30-bis c.p.c., i quali non consentono di applicare retroattivamente il criterio di competenza territoriale introdotto dalla norma da ultimo citata, nei giudizi civili nei quali sia parte un magistrato e pendenti alla data dell'entrata in vigore della disposizione medesima – la Corte Costituzionale ha precisato che “- in linea di massima - la scelta in ordine all'applicabilità o meno di nuove norme processuali ai giudizi in corso rientra nella discrezionalità del legislatore” e che, nel caso di estensione generalizzata della norma in questione, “l'eventuale azzeramento dell'attività processuale già svolta e la conseguente regressione dello stato del giudizio avrebbe potuto talora risolversi nella lesione (e non nella tutela) di quel principio”, vale a dire del giusto processo, con particolare riferimento alla sua ragionevole durata.

⁴³⁵ Così, Corte Costituzionale, sentenza 4 giugno 2014, n. 157, punti 4.1 e 4.2. La Corte (richiamando anche le sentenze n. 270 del 2012 e n. 196 del 1982) ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 91, quarto comma, c.p.c., il quale - nell'ipotesi di cause di competenza del giudice di pace, dal valore inferiore a 1.100 euro e in cui le parti possono difendersi personalmente – limita la liquidazione delle spese processuali in favore della parte vittoriosa al valore della domanda. La disposizione in oggetto, infatti, è in linea con l'ampia discrezionalità del legislatore in tema di norme processuali e non viola il “principio di effettività della tutela giurisdizionale che si vuole correlato ad un effetto dissuasivo del ricorso alla difesa tecnica nelle controversie di che trattasi, cui darebbe luogo la normativa denunciata”; la stessa norma, piuttosto, riflette “una legittima opzione del legislatore, nel quadro di un bilanciamento di valori di pari rilievo costituzionale”, “nel contesto del quale, il diritto di difesa (art. 24 Cost.) risulta in questo caso cedevole a fronte del valore del giusto processo (art. 111 Cost.), per il profilo della ragionevole durata delle liti, che trova innegabile ostacolo nella mole abnorme del contenzioso e che può trovare rimedio nella contrazione di quello bagatellare, che costituisce il dichiarato obiettivo della disposizione impugnata”: “le eventuali difficoltà nel reperimento di un difensore che adegui l'importo del proprio onorario a quello del valore della lite si risolve in un mero inconveniente di fatto” (punto 4.2).

ragionevolezza - è affidata al legislatore nazionale, sulla scorta di considerazioni che, nei fatti, si rivelano insindacabili per l'organo di giustizia costituzionale. Gli eventuali profili di inadeguatezza di una normativa processuale che dilati o concentri i tempi del giudizio, dunque, sono modulabili soltanto in via interpretativa dal giudice ordinario, incaricato di dirimere la singola lite attraverso una corretta comprensione e applicazione della disciplina normativa. Sul giudice di merito, pertanto, in ultima analisi, sembra gravare la responsabilità di evitare, in concreto, che le norme di legge che non sono *prima facie* del tutto irragionevoli producano effetti incompatibili con gli obblighi costituzionali, così come filtrati attraverso la lente dell'art. 6(1) Cedu nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza europea in materia⁴³⁶.

3. La ragionevole durata del processo secondo la giurisprudenza di legittimità. Il valore preminente della celerità.

Il legislatore gode della più ampia discrezionalità nel regolare la materia processuale, la quale può essere disciplinata da norme che tendono a un'estensione o, all'opposto, a una più marcata concentrazione dei tempi della controversia, senza incorrere – salvo rarissimi casi di manifesta irragionevolezza della normativa introdotta⁴³⁷ - nelle censure di incostituzionalità. Il compito di provvedere all'attuazione del canone che intride (almeno in astratto) tutte quelle regole legislative che – direttamente o indirettamente - condizionano la durata del processo, pertanto, ricade sul singolo giudice ordinario, alla cui sensibilità è affidata l'applicazione delle regole medesime in maniera conforme sia alle finalità sottese a talune scelte politiche insindacabili, sia alle primarie esigenze di effettività giurisdizionale. Le disposizioni

⁴³⁶ Il riferimento è al dovere, che grava sul giudice nazionali, di interpretare la legislazione statale in maniera costituzionalmente orientata e, dunque, in modo conforme anche agli obblighi del *fair trial* di cui all'art. 6(1) Cedu, non solo quale conseguenza della non immediata applicabilità delle norme convenzionali (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 348 e 349 del 2007, ove si esclude la possibilità del giudice di disapplicare le norme statali in contrasto con la Cedu, esortandolo - in caso di contrasto insanabile - a sollevare una questione di legittimità costituzionale, riferita alla violazione di un parametro interposto tra la fonte ordinaria e l'art. 117 Cost.); ma anche della deferenza mostrata dalla Corte Costituzionale, nell'ambito di alcuni giudizi di legittimità costituzionale in materia di ragionevole durata del processo (*supra*, par. 2). La Corte, infatti, nel giudicare non fondata o manifestamente infondata la questione sollevata dal giudice *a quo*, ha talvolta espressamente rimesso al giudice ordinario il compito di interpretare quella norma in modo aderente alle esigenze di effettività giurisdizionale (cfr. sentenza del 22 ottobre 1999, n. 388).

⁴³⁷ *Supra*, par. 2.

processuali, in sintesi, necessitano di un'interpretazione flessibile ed elastica, idonea a rendere le stesse quanto più aderenti possibile a quell'idea di ragionevolezza dei tempi del processo che - in linea con le valutazioni legislative - assicuri l'utilità della tutela giurisdizionale per chi è parte in causa e rafforzi, al contempo, la fiducia dei cittadini verso la giustizia amministrata dallo Stato.

Un ruolo di primo piano nell'espletamento del difficile compito sopra tracciato è ricoperto dai giudici di legittimità, i quali – nella loro qualità di giudici di ultima istanza a garanzia dell'individuo – svolgono, altresì, un'attività di indirizzo nei confronti di tutti i giudici di merito, assicurando “l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni”⁴³⁸. L'attività nomofilattica condotta dalla Corte di Cassazione sulle disposizioni che sono idonee a determinare una diversa estensione dei tempi processuali ha riguardato, altresì, la nozione stessa di ragionevolezza, la quale, tuttavia, ha assunto dei contorni diversi e assai meno flessibili di quelli tracciati dai giudici costituzionali. Secondo i giudici di legittimità, infatti, l'art. 111, comma 2, Cost., nella parte in cui richiama la ragionevole durata del processo, “detta una regola per una interpretazione delle singole norme di rito funzionalizzata alla celerità del giudizio”⁴³⁹. Il canone in oggetto, pertanto, configura un bene di rilievo costituzionale autonomo (se non, addirittura, contrapposto⁴⁴⁰) rispetto ai principi di equità

⁴³⁸ Art. 65, ord. giud. (r.d. n. 12 del 1941), Attribuzioni della corte suprema di cassazione: “La corte suprema di cassazione, quale organo supremo della giustizia, assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni; regola i conflitti di competenza e di attribuzioni, ed adempie gli altri compiti ad essa conferiti dalla legge. La corte suprema di cassazione ha sede in Roma ed ha giurisdizione su tutto il territorio del regno, dell'impero e su ogni altro territorio soggetto alla sovranità dello Stato”. Sulla funzione della Suprema Corte fra *jus litigatoris* e *jus constitutionis*, si veda F. DE SANTIS, *La (ir)ragionevole durata del processo di Cassazione*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2018, 1, pp. 53-55.

⁴³⁹ Cassazione civile, Sez. Lav., 7 gennaio 2009, n. 55.

⁴⁴⁰ Così, la Cassazione civile, SS. UU., 11 giugno 2010, n. 14124, ove si legge: “A tal punto quindi occorre stabilire, in relazione alla fattispecie in esame (e alla risposta da dare al suddetto quesito di cui all'ordinanza interlocutoria), quale principio debba ritenersi prevalere tra quelli in tema di durata ragionevole del processo e in tema di giusto processo: ritenere, infatti, in tema di cause inscindibili, che la omessa o inesistente notifica dell'impugnazione a mezzo posta non dia luogo all'integrazione del contraddittorio ma all'inammissibilità dello stesso gravame, comporterebbe un ovvio giudizio di priorità di detta ragionevole durata del processo rispetto alla esigenza di integrazione del contraddittorio (principi entrambi costituzionalmente rilevanti ex art. 111 Cost.)”. Nella stessa sentenza, tuttavia, la Corte sembra ritornare sui suoi passi, affermando più avanti che “la durata ragionevole del processo, così come prevista e tutelata dall'art. 111 Cost., a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 5, non può prescindere dalla sussistenza del giusto processo”.

processuale e proteso esclusivamente a garantire una conclusione rapida della controversia. Gli obiettivi di efficienza ed economicità⁴⁴¹ che connotano la ragionevolezza dei tempi della lite non si traducono, allora, in disposizioni dai contenuti ed effetti eterogenei (finanche dilatori), ma comunque orientati al perseguimento dell'effettività giurisdizionale. Al contrario, essi costituiscono dei valori ulteriori e distinti dal giusto processo, idonei, talvolta, ad avere una prevalenza sugli aspetti identificativi di quest'ultimo, quali il diritto alla difesa e al contraddittorio tra le parti in condizione di parità⁴⁴². Un tale approccio al principio costituzionale che regola i tempi della controversia, pertanto, ha indotto la giurisprudenza di legittimità – dopo la novella dell'art. 111 Cost. del 1999⁴⁴³ - a interpretare il dato normativo nel senso di promuovere la più spedita definizione del processo⁴⁴⁴, quale finalità intrinseca a ogni scelta legislativa.

L'intento di rendere sempre più celere la conclusione del giudizio ha così determinato una certa omogeneità e prevedibilità delle soluzioni suggerite dalla Corte di Cassazione, aperte all'adozione di tecniche interpretative contrapposte, ma del pari orientate alla riduzione dei tempi processuali. Così, ad esempio, attraverso un'interpretazione restrittiva, i giudici della predetta Corte hanno favorito la rigidità del sistema delle preclusioni che, a pena di decadenza, scandiscono l'attività istruttoria delle parti⁴⁴⁵. Al contrario, vale a dire attraverso una lettura estensiva del codice di rito,

⁴⁴¹ Cassazione civile, SS.UU., 20 aprile 2005, n. 8203, punto 5.1 e punto 6.

⁴⁴² Cassazione civile, Sez. II, 8 febbraio 2010, n. 2723, punto 1 ove si richiamano Cass., Sez. Un., 3 novembre 2008, n. 26373; Cass., Sez. 3, 7 luglio 2009, n. 15895; Cass., Sez. 3, 19 agosto 2009, n. 18410; Cass., Sez. 3, 23 dicembre 2009, n. 27129.

⁴⁴³ Cfr. Cassazione civile, SS. UU., 23 febbraio 2010, n. 4309, in cui si precisa – in riferimento all'art. 269, comma 2, c.p.c. che prevede che il “giudice provveda con decreto a fissare la data della nuova udienza” nel caso di chiamata in causa del terzo da parte del convenuto – che la richiesta tempestiva del convenuto di chiamare il terzo in manleva o in regresso non obbliga il giudice a rinviare la prima udienza per consentire la costituzione del terzo, “motivando la trattazione separata delle cause per ragioni di economia processuale e per motivi di ragionevole durata del processo intrinseci ad ogni sua scelta, dopo la novella dell'art. 111 Cost. del 1999” (punto 5.2).

⁴⁴⁴ In senso conforme, G. VERDE, *Il processo sotto l'incubo della ragionevole durata*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2011, 511; G. MONTELEONE, *Preclusioni e giusto processo: due concetti incompatibili*, in *Scritti sul processo civile*, op. cit., 329.

⁴⁴⁵ Cassazione civile, SS.UU., 20 aprile 2005, n. 8203, in cui la Corte – ponendo fine al contrasto creatosi all'interno della stessa giurisprudenza di legittimità – ha ritenuto che l'art. 345, terzo comma, c.p.c. non consentisse alle parti la produzione di nuove prove costituite in appello, considerando i documenti dei “mezzi di prova”, al pari delle prove costituenti. Tra le ragioni che spingono i giudici a preferire un'interpretazione più rigorosa della disposizione, produttiva cioè di effetti irreversibili per la parte che non abbia prodotto tali documenti nel precedente grado di giudizio (ad. es. perché incorsa in preclusioni), salvo nell'ipotesi in cui ricorrano i requisiti per la rimessione in termini, si legge: “è

la giurisprudenza di legittimità ha ampliato la discrezionalità del giudice nell'accogliere o meno alcune richieste di parte⁴⁴⁶. Simili scelte - sebbene non sempre intese a modulare la ragionevolezza processuale alla stregua di un parametro volto, in astratto, a realizzare l'effettività della tutela giurisdizionale in modo sia da differire sia da ridurre i tempi della lite⁴⁴⁷ - sono state considerate dalla Cassazione le più conformi, tra le opzioni possibili, alla *ratio legis* e ai principi costituzionali in materia di giusto processo. I giudici della suddetta Corte hanno mostrato una certa attitudine nel rintracciare, in concreto - almeno in maniera prolettica - la declinazione della ragionevolezza della durata del processo, così come intesa dall'organo politico nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali in materia. Le soluzioni suggerite dalla giurisprudenza di legittimità, infatti, sono state spesso recepite dal legislatore nazionale nell'ambito di successive riforme processuali⁴⁴⁸, palesando così l'esistenza

opinione generale che la produzione di nuovi documenti, pur non richiedendo un procedimento di 'assunzione' della prova, può determinare un prolungamento dell'attività processuale" (punto 3.5) e - pur non potendosi attraverso il sistema delle preclusioni ledere il diritto di difesa delle parti e vanificare la ricerca della verità materiale - "i termini acceleratori e le preclusioni, volte ad impedire l'ingresso nel processo di un fatto e/o di una prova sono funzionalizzati proprio a tutelare il suddetto principio della <ragionevole durata> e quello, ad esso correlato, dell'<economicità> del giudizio" (punto 5.1). Sul punto, si rinvia all'analisi critica di G. MONTELEONE (*op. ult. cit.*, pp. 325, 330.) il quale pone in rilievo la contrarietà della soluzione offerta dalla Corte nel caso concreto, contraria all'esigenza di effettività della tutela giurisdizionale invocata dai ricorrenti.

⁴⁴⁶ Così, Cassazione SS. UU. N. 4309/2010 con riferimento alla facoltà del giudice di non spostare la prima udienza nel caso di chiamata in terzo da parte del convenuto, ai sensi dell'art. 269, secondo comma, c.p.c. (*supra* nota n. 443); e Cassazione civile sez. lav., sentenza 7 gennaio 2009, n. 55, in relazione all'art. 384 c.p.c. che prevede la possibilità della Corte medesima di cassare senza rinvio e, dunque, decidere nel merito, qualora non siano necessari ulteriori "accertamenti di fatto". Nel caso da ultimo menzionato, i giudici di legittimità enunciano il principio di diritto secondo cui: "Ai sensi dell'art. 384 c.p.c., comma 1, ed alla stregua del principio della ragionevole durata del processo ex art. 111 Cost., comma 2 - la Corte di cassazione, in luogo di cassare la sentenza impugnata con il rinvio della causa ad un nuovo giudice d'appello, può decidere nel merito la controversia con la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto allorché debba individuare la portata e l'oggetto di una intervenuta conciliazione, la cui interpretazione per la chiarezza del testo non lascia adito a dubbi in base alla regola *in claris non fit interpretatio*, e rispetto alla quale non sono prospettabili né sono state prospettate letture alternative a quella sostenuta dalla parte ricorrente in cassazione, che ha chiesto la suddetta dichiarazione in ragione del venir meno dell'interesse della controparte alla prosecuzione del giudizio".

⁴⁴⁷ A riguardo, si segnala la sentenza della Cassazione civile, SS. UU., 11 giugno 2010, n. 14124, la quale - discostandosi espressamente dal prevalente approccio giurisprudenziale sopra evidenziato - ha sottolineato in maniera corretta la relazione di reciproca integrazione tra ragionevole durata e giusto processo, ponendo in risalto la necessità di garantire un'interpretazione teleologicamente orientata e non formalistica dell'art. 331 c.p.c., benché idonea ad allungare i tempi della lite: Il giudice, in ossequio ai principi sopra richiamati, deve integrare d'ufficio il contraddittorio e non dichiarare l'impugnazione inammissibile, anche nell'ipotesi in cui l'impugnazione sia stata proposta nei confronti di tutti i legittimati passivi di una causa scindibile, ma poi, in relazione a uno o ad alcuni di essi la notificazione sia stata comunque inefficace (omessa o inesistente), o non venga dimostrato il perfezionamento.

⁴⁴⁸ Così, ad esempio, la L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 46, comma 18, che ha modificato l'art. 345,

di un dialogo reciproco tra i suddetti formanti giuridici.

4. I rimedi legislativi all'irragionevole durata del processo in risposta alle sollecitazioni della Corte Edu. Una visione di insieme.

Gli interventi legislativi volti ad adeguare i tempi della lite ai principi del giusto processo – inteso, quest'ultimo, quale modello di tutela giurisdizionale equa tanto nel disegno costituzionale, quanto a livello europeo – sono stati tutti intesi a ridurre la lunghezza del procedimento. Tale esigenza scaturisce, in primo luogo, dal manifesto carattere dilatorio del sistema giudiziario italiano, soprattutto con riferimento al settore civile, che costituisce una porzione del contenzioso assai cospicua – sia per il numero di cause iscritte a ruolo annualmente sia per la rilevanza trasversale e ordinaria che la stessa materia civile possiede – in grado di evidenziare i punti nevralgici della giustizia nazionale, con una immediatezza tale da stimolare l'intervento degli organi politici⁴⁴⁹. In secondo luogo, occorre rilevare come diverse classifiche di carattere mondiale e regionale⁴⁵⁰ hanno indicato la notevole lunghezza cronologica del processo quale principale causa della scarsa competitività economica dell'Italia, inducendo così il

terzo comma, c.p.c. inserendo espressamente le parole “non possono essere prodotti nuovi documenti” in aggiunta al divieto di ammettere nuovi “mezzi di prova” in appello (*supra*, nota n. 445).

⁴⁴⁹ Già nel 1954 il Senato votò un ordine del giorno volto a provvedere, con la collaborazione dell'esecutivo, alla più celere definizione dei processi civili, indicando proprio la loro lentezza quale principale e grave “deficienza” del sistema di giustizia, affatto sanata dalla novella del 1950 che interessò il codice di procedura civile (Senato della Repubblica, Seduta n. 95, 26 marzo 1954, pp. 3737 ss. consultabile su <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/473551.pdf>). Il medesimo difetto, tuttavia, era già stato rilevato dal Guardasigilli Grandi in epoca fascista, il quale ritenne opportuno introdurre il codice del 1942 (ancora in vigore) per liberare il processo dall'“esasperante lentezza” cui lo stesso era condannato in vigenza del codice liberale del 1865 (Relazione alla Maestà del Re Imperatore del Ministro Guardasigilli (Grandi) presentata nell'udienza del 28 ottobre 1940-XVIII per l'approvazione del testo del codice di procedura civile, consultabile su <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1940/10/28/253/sg/pdf>). Sulla genesi storica del processo civile e sugli aspetti che hanno indotto lo stesso a divenire sempre più lento e macchinoso, G. MONTELEONE, *Il processo civile alla luce dell'art. 111 cost.*, in *Scritti sul processo civile*, op. cit., p. 233 ss., 239.

⁴⁵⁰ Il riferimento è, in particolare, ai *reports* della Banca Mondiale (*Doing Business*), oltre che a quelli elaborati a livello europeo dalla Cepej per il Consiglio d'Europa e dalla Commissione Europea per l'Unione (*EU Justice Scoreboard*). La necessità di incrementare l'attrattività dell'Italia per gli investitori stranieri attraverso delle modifiche della disciplina processuale è stata palesata nelle relazioni che hanno accompagnato l'introduzione di diversi disegni di legge, nonché inserita all'interno dei testi legislativi che hanno introdotto riforme processuali dichiarando - sin nel loro titolo - una simile finalità (es. D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con Legge 6 agosto 2008, n. 133, “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” o la legge 18 giugno 2009, n. 69 “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”). Sui citati *Reports* e sulle potenzialità prescritte degli indicatori giuridici v. *supra*, Cap. I, parr.13,14.

legislatore a ricercare un maggiore allineamento coi risultati ottenuti da altri sistemi stranieri, capaci di definire in minor tempo le liti. Gli atteggiamenti rigorosi assunti dal Consiglio d'Europa e dai giudici della Corte Edu nei confronti dell'Italia, inoltre, hanno prodotto un effetto del tutto analogo e, per certi versi, ancor più incisivo sugli organi politici⁴⁵¹.

Le ripetute violazioni del *reasonable time* processuale, di cui all'art. 6(1) Cedu, infatti, hanno messo in evidenza, senza mezzi termini, l'eccessiva lentezza del processo italiano, rischiando altresì – a causa dell'elevato numero di ricorsi volti a denunciare la suddetta circostanza – di compromettere lo stesso funzionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, ingolfata e, di conseguenza, impossibilitata a esaminare altre e più gravi ipotesi di inottemperanza agli obblighi nascenti dalla Convenzione⁴⁵². L'insieme dei suddetti fattori, interni ed esterni, dunque, ha aumentato la consapevolezza della condizione cronica dell'ordinamento giurisdizionale, strutturalmente lento al punto tale da arrecare notevole pregiudizio sia all'economia del Paese – a causa, altresì, dell'ingente somma gravante sul bilancio statale a fronte

⁴⁵¹ Le prime sentenze europee che evidenziarono l'incapacità dell'Italia di ottemperare all'obbligo di assicurare la ragionevole durata del processo, assunto con la firma e la ratifica della Cedu, risalgono al 1982 (*Foti and Others v. Italy*, 10 dicembre 1982) e al 1987 (*Capuano v. Italy*, 25 giugno 1987), rispettivamente con riferimento al processo penale e civile. Nel corso del decennio successivo, tuttavia, tali condanne non fecero che aumentare, così come precisato dalla Corte Edu nel 1999 (casi *Bottazzi v. Italy*, *Ferrari v. Italy*, *Di Mauro v. Italy* e *A. P. v. Italy* del 28 luglio 1999) e rilevato dalle statistiche elaborate dalla Cepej, in cui l'Italia – dal 1959 al 2010 – guadagna un primato indiscusso, tra tutti i Paesi del Consiglio d'Europa, per avere violato l'obbligazione suddetta (Report della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, cit., appendix I ter, p. 84). Una tale circostanza ha fatto sì che l'Italia fosse sottoposta a un monitoraggio continuo da parte del Comitato dei Ministri (incaricato, ai sensi dell'art. 46 Cedu, di accertare l'adozione di misure idonee per rimediare alla violazione riscontrata e impedirne il reiterarsi – *supra* Cap. I, par. 3) inducendo, di conseguenza, lo Stato medesimo ad adottare riforme mirate per dare esecuzione alle pronunce della Corte Edu (*infra*). Al fine di dare, in maniera approssimativa, l'idea della portata del fenomeno appena accennato, si pensi - a mero titolo esemplificativo - alla L. 9 gennaio, n. 12 (cd. legge Azzolini), recante "Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo", la quale attribuì al Presidente del Consiglio dei Ministri (tramite il relativo Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi) la responsabilità di assicurare gli adempimenti conseguenti alle pronunce della Corte Edu, chiedendo altresì a quest'ultimo di depositare una relazione annuale, al fine di informare il Parlamento sullo stato di esecuzione delle sentenze e sulle misure pensate per darvi seguito.

⁴⁵² Tale circostanza è stata espressamente rilevata dagli organi del Consiglio d'Europa (soprattutto in seguito all'entrata in vigore del Protocollo n. XI della Cedu - *supra*, Cap. I, par. 4, 11), i quali hanno manifestato la loro preoccupazione per l'ingente numero di ricorsi depositati contro l'Italia, tale da paralizzare il regolare funzionamento della Corte Edu (cfr. *A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe*" adottato dalla CEPEJ il 13 settembre 2005).

delle numerose condanne pronunciate dai giudici europei⁴⁵³ - sia, più in generale, alla protezione dei diritti umani.

I primi atti legislativi in cui è evidente la predetta declinazione della ragionevolezza, orientata verso la maggiore rapidità del processo statale, anche in risposta alle sollecitazioni del Comitato dei Ministri - incaricato di sorvegliare l'esecuzione delle condanne emesse dalla Corte Edu, ai sensi dell'art. 46 Cedu⁴⁵⁴ - hanno riguardato la dislocazione degli uffici giudiziari⁴⁵⁵. Lo scopo di tali interventi, in particolare, è stato quello di realizzare una più razionale distribuzione dei magistrati sul territorio. Simili riforme hanno preceduto, da una parte, quelle aventi a oggetto l'ordinamento dei soggetti preposti all'esercizio della funzione giurisdizionale, affidando a dei giudici non togati la definizione delle controversie di modico valore⁴⁵⁶; e, dall'altra parte - in attesa di una novella di carattere globale del codice di rito - quelle sulle regole processuali, al fine di rendere il giudizio assai più snello ed efficiente e, di conseguenza, celere⁴⁵⁷. I suddetti interventi, a ogni modo, non hanno sortito gli effetti

⁴⁵³ Alla fine del secolo scorso, ogni sentenza della Corte Edu che attestava la responsabilità dello Stato italiano per violazione della durata ragionevole del processo riconosceva al ricorrente una somma di denaro stimata tra le 10 e 15.000.000 di lire (Relazione al D.D.L. "Misure per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del «termine ragionevole» del processo", 16 febbraio 1999, n. 3813, p. 8). L'Italia, tuttavia, ha riscontrato notevoli difficoltà nel rispettare i termini previsti per i suddetti pagamenti e - in seguito all'introduzione di una procedura interna per accertare la violazione dell'art. 6(1) Cedu con L. n. 89 del 2001 - ha tentato di ridurre l'entità delle somme riconosciute al singolo, discostandosi dalle indicazioni stabilite dalla Corte Edu e ribadite da quest'ultima nel caso *Scordino v. Italy*, §189 (*supra*, Cap. I, par. 3). Sul punto, cfr. C. SANNA, *op.cit.*, 134 ss. e Osservatorio permanente delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Quaderni N.1/05 Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo concernenti lo Stato italiano (Anno 2004)*, p. 12 visibile su https://www.camera.it/leg18/422?europa_estero=128.

⁴⁵⁴ Il Comitato dei Ministri, infatti, ha subito iniziato a monitorare la situazione italiana, al fine di garantire un adeguato intervento del Governo a fronte della ripetuta violazione della ragionevole durata del processo. Così, le risoluzioni DH (92) 26; DH (1994) 26; e DH (95) 82), in cui le misure predisposte dallo Stato, con le riforme adottate tra il 1990 e il 1995, furono considerate adeguate a ottemperare al suddetto obbligo (*infra*).

⁴⁵⁵ L. 1° febbraio 1989, n. 30, istitutiva delle preture circondariali e delle sezioni distaccate di pretura.

⁴⁵⁶ L. 21 novembre 1991, n. 374, istitutiva dei giudici di pace. Sull'evoluzione della magistratura onoraria in Italia, F. RUSSO, *Breve storia degli extranei nella magistratura italiana*, Roma, 2019, 25 ss.

⁴⁵⁷ L. 26 novembre 1990, n. 353, recante "Provvedimenti urgenti per il processo civile" fu pensata come un intervento-tampone per ritoccare alcune falle del sistema vigente, ma - in definitiva - la stessa apportò delle modifiche di carattere più generale, andando ben oltre il più limitato obiettivo dichiarato. La sua entrata in vigore - coordinata con quella della legge n. 374/1991 che introdusse i giudici onorari - avvenne soltanto nel secondo trimestre del 1995, al fine di consentire agli operatori del settore (i quali manifestarono un ampio dissenso rispetto alla riforma in oggetto) di adeguarsi ai numerosi cambiamenti apportati. I provvedimenti principali interessarono la fase iniziale del processo, giudicata eccessivamente lenta e soggetta a numerosi rinvii, dovuti alla mancanza di un sistema di preclusioni idoneo a permettere una più razionale divisione tra fase di trattazione e fase di istruzione probatoria, tale da consentire al giudice di avere una chiara conoscenza dell'oggetto della controversia prima di

sperati, posto che gli stessi non hanno ridotto la durata dei procedimenti nazionali, né il numero di condanne pronunciate dalla Corte Edu per violazione dell'art. 6(1) Cedu⁴⁵⁸. Al contrario, proprio in seguito all'introduzione di tali correttivi, le richieste di tutela rivolte alla suddetta Corte per violazione del diritto a una ragionevole durata del processo registrarono un significativo aumento, tanto da spingere quest'ultima ad assumere verso il Paese dei toni più severi di quelli adottati dal Comitato dei Ministri, il quale monitorava da tempo, attraverso le proprie risoluzioni, la condizione dei processi in Italia⁴⁵⁹. I giudici europei, infatti – seguendo un *modus operandi* già sperimentato nei confronti di altri ordinamenti, responsabili per aver violato ripetutamente la Convenzione, attraverso atti assai efferati, quali tortura e arresto arbitrario⁴⁶⁰ - ritennero la lentezza del sistema giudiziario italiano incompatibile, nel suo complesso, con la Cedu, al punto da far presumere la sussistenza di una violazione ogniqualvolta la stessa fosse denunciata⁴⁶¹.

assumere le prove. Al fine di mettere il giudice nella condizione di conoscere per tempo i fatti di causa, ad esempio, furono modificati i termini e le modalità di costituzione tempestiva del convenuto (artt. 166 e 167 c.p.c.). Inoltre, nell'intento di alleggerire il ruolo, il legislatore del 1990 aveva previsto l'immediata cancellazione della causa dal ruolo, con ordinanza non impugnabile, nel caso di mancata comparizione di entrambe le parti alla prima udienza; tuttavia, i successivi interventi normativi (art. 1, L. 20 dicembre 1995, n. 534, di conversione, con modificazioni, del D.L. 18 ottobre 1995, n. 432) modificarono tale previsione, prevedendo, all'art. 181 c.p.c., l'obbligo per il giudice di fissare un'udienza successiva. La norma da ultimo modificata fu oggetto di alcune questioni di legittimità costituzionale per violazione del principio di ragionevole durata del processo (prima e dopo la novella dell'art. 111 Cost.), le quali – come rilevato - furono ritenute infondate dalla Corte Costituzionale con ordinanze n. 7 del 1997 e n. 32 del 2001 (*supra*, par. 2).

⁴⁵⁸A fronte di un primo giudizio positivo circa l'adeguatezza delle misure predisposte dal Governo italiano per ottemperare alle sentenze di condanna della Corte Edu e scongiurare ulteriori violazioni dell'art. 6(1) Cedu (*supra*, nota n. 454), tuttavia, nel 1997, il Comitato dei Ministri decise di riprendere la propria attività di monitoraggio, rilevando l'assenza di cambiamenti circa la durata dei processi italiani, nonché il continuo incremento dei ricorsi depositati presso la Corte Edu (Res DH(97) 336, adottata l'11 luglio 1997).

⁴⁵⁹Nelle risoluzioni interlocutorie del 15 luglio 1999 (Res DH(99)437, per il processo civile e Res DH(99)436, per il processo amministrativo), il Comitato dei Ministri ritenne sufficienti le misure adottate dall'Italia, giudicando provvisoriamente adempiuti gli obblighi internazionali di quest'ultima, ai sensi dell'art. 46 Cedu. In particolare, in quegli anni, il legislatore introdusse le cd. sezioni stralcio (L. 22 luglio 1997, n. 276), al fine di assicurare lo smaltimento dell'arretrato, vale a dire le cause iscritte in data anteriore al 30 aprile 1995 e, dunque, non soggette alle nuove regole introdotte con l'ultima riforma del codice di rito (*supra*); nonché soppresse l'ufficio del pretore, istituendo il giudice unico di primo grado (D.lgs. 19 febbraio 1998, n. 5), quale misura idonea a permettere un uso più efficiente delle risorse disponibili e la decisione più veloce delle nuove cause iscritte a ruolo.

⁴⁶⁰ Il riferimento è ai fatti che si verificarono in Grecia durante il periodo di dittatura militare noto come "Grecia dei colonnelli" e che indussero alcuni Paesi del Consiglio d'Europa ad avvalersi - anche in assenza di un interesse diretto, proprio o di propri cittadini - del ricorso interstatale alla Corte Edu, al fine di denunciare una pratica di gravità tale da compromettere la protezione dei diritti umani e il valore della Convenzione in Europa.

⁴⁶¹ Così, nel caso *Bottazzi v Italy* (§22-23) del 28 luglio 1999, la Corte Edu rilevò l'esistenza di una

Le cause sottostanti al fallimento delle azioni intraprese dal legislatore italiano per risolvere uno dei principali problemi del processo, privo – a causa della sua cronica lentezza – dei dovuti caratteri di effettività, misero in luce la presenza di ulteriori criticità in seno all’assetto giurisdizionale. L’ingente quantità di arretrato accumulatosi negli anni presso gli uffici giudiziari, così come l’insufficienza di mezzi per il loro buon funzionamento posero, infatti, un serio ostacolo alle riforme adottate dalle autorità nazionali - ritenute, almeno in astratto, adeguate dagli stessi organi europei⁴⁶². Le modifiche normative della disciplina processuale e dell’ordinamento giudiziario, così come il riassetto territoriale degli uffici, non permisero un più celere andamento dei nuovi procedimenti iscritti a ruolo, in ragione del fatto che le suddette iniziative non accrebbero - in modo proporzionato al tasso di litigiosità del Paese e al carico di lavoro delle corti interne (gravate da una grande quantità di cause pendenti da anni) - le risorse materiali e umane a disposizione dell’amministrazione della giustizia, né adottarono altre soluzioni volte a migliorare, a condizioni invariate, la *performance* di quest’ultima. I suddetti tentativi di riforma, inoltre, non ridussero neppure il contenzioso innanzi alla Corte Edu, in quanto gli stessi – alla stregua di mere misure generali e preventive, bisognose cioè di tempo per produrre gli effetti sperati sul sistema giuridico - mancarono di assicurare un immediato ristoro per coloro i quali avevano già subito una lesione del proprio diritto soggettivo a una ragionevole durata del processo.

A fronte dei suddetti insuccessi, lo Stato italiano - in linea con le ulteriori indicazioni elaborate dagli organi europei⁴⁶³ - intensificò il programma di riforma

condizione strutturale del processo italiano del tutto incompatibile con la Convenzione: “*The frequency with which violations are found shows that there is an accumulation of identical breaches which are sufficiently numerous to amount not merely to isolated incidents. Such breaches reflect a continuing situation that has not yet been remedied and in respect of which litigants have no domestic remedy. This accumulation of breaches accordingly constitutes a practice that is incompatible with the Convention*”. Sull’incidenza che una simile dichiarazione ebbe sull’evoluzione successiva della giurisprudenza della Corte Edu e, in particolare, sull’elaborazione della motivazione delle decisioni emesse in accoglimento dei ricorsi denuncianti la violazione del *reasonable time*, nonché altre ipotesi di violazioni cd. strutturali si veda *supra* Cap. I, parr. 10, 11.

⁴⁶² Così, le risoluzioni del Comitato dei Ministri che dichiararono parzialmente adempiti gli obblighi dell’Italia (Res DH (99) 437 e Res DH (99) 436), ma anche – a ben vedere – quelle che rilevarono le difficoltà del Paese di ridurre i tempi processuali (Res DH (97) 336, adottata l’11 luglio 1997). Il Comitato dei Ministri, infatti, in entrambi i tipi di provvedimenti sopra richiamati, sembra accogliere con favore i cambiamenti proposti dal Governo, seppur riconosca l’insufficienza degli stessi o, comunque, la necessità di monitorarli nel tempo per verificarne l’efficacia.

⁴⁶³ Il riferimento è, in prima battuta, alla risoluzione che, all’inizio del nuovo millennio, il Comitato

intrapreso e ne modificò in parte le direttrici, pianificando degli interventi non più limitati soltanto a taluni ambiti della giurisdizione, al fine di produrre un immediato e automatico riequilibrio della fisiologia istituzionale. L'esperienza acquisita, in altri termini, ebbe il pregio di sottolineare la necessità di procedere con minore ingenuità – anche in maniera più cauta, ma radicale - verso un più ampio mutamento di sistema, che consentisse sia alla giurisdizione di soddisfare le aspettative maturate all'interno e all'esterno dell'ordinamento, sia allo Stato di riaccreditarsi agli occhi dei cittadini, oltre che del Consiglio d'Europa. La scelta di esplicitare in seno alle fonti costituzionali i principi che informano il giusto processo nazionale e, tra questi, la ragionevolezza dei tempi della lite⁴⁶⁴ si inserì proprio entro tale rinnovato contesto di cambiamento, chiarendo la forte incidenza degli obblighi internazionali sia sul diritto interno, sia sull'attività di tutti i soggetti che contribuiscono al buon funzionamento della giurisdizione.

5. Segue. La necessità di un nuovo programma di riforme per garantire l'effettività dell'art. 6(1) Cedu.

Le riforme intraprese per dare attuazione al novellato art. 111 Cost. – pur continuando ad apportare dei cambiamenti alla geografia giudiziaria⁴⁶⁵ e alle norme di rito⁴⁶⁶ - configurarono un diverso piano di azione, atto a ridurre la lentezza dei processi

dei Ministri indirizzò allo Stato italiano (in particolare, Interim Res. DH (2000) 135), richiedendo al Governo italiano di continuare ad attribuire un'elevata priorità al problema della lentezza processuale; di portare avanti le misure volte ad assicurare una migliore gestione dell'arretrato (in particolare, le cd. sezioni stralcio - *supra*) e un rimedio di diritto interno per le parti vittime di processi dalla durata irragionevole (*infra*); nonché di informare il Comitato dei Ministri circa le riforme adottate e gli effetti riscontrati in seguito alla loro attuazione attraverso l'invio di una relazione annuale. Per quanto concerne l'adozione delle misure organizzative atte a intensificare la produttività degli uffici giudiziari, tra cui l'adozione di nuove tecnologie (in particolare, Res DH (2007) 2) queste - come rilevato – sono state caldamente suggerite anche dalla Corte Edu (*supra*, Cap. I, parr. 7, 8, 10, 11) e in seguito accolte e sviluppate dalla Cepej a partire dal 2002 (*supra*, Cap. I, parr. 12, 13, 14, 15).

⁴⁶⁴ Il riferimento è alla novella del 1999 che modificò l'art. 111 Cost. (*Supra*, par. 2).

⁴⁶⁵ Si pensi, ad esempio, ai decreti legislativi del 7 settembre 2012, n. 155 («Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148») e n. 156 («Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148») con cui furono soppressi alcuni tribunali ordinari, sezioni distaccate, procure della Repubblica, nonché uffici dei giudici di pace, mantenendo soltanto alcuni sedi più grandi, al fine di sfruttare le economie di scala (azzerando i costi fissi delle sedi abolite) e di specializzazione.

⁴⁶⁶ Si pensi, ad esempio, al D.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, che ha introdotto un nuovo modello processuale in materia societaria e d'intermediazione finanziaria, bancaria e creditizia, il quale, tuttavia,

nazionali secondo nuove direttrici in grado di convogliare l'attività di più soggetti verso la realizzazione del predetto obiettivo. Il dovere di adeguarsi alle richieste formulate dal Consiglio d'Europa, infatti, non grava solo sullo Stato, quale soggetto dotato di personalità giuridica di diritto internazionale⁴⁶⁷; né la tutela giurisdizionale costituisce appannaggio del solo legislatore statale o regionale, quale organo tenuto al rispetto delle norme costituzionali in tema di giusto processo. La corretta gestione dei tempi del giudizio, piuttosto – indipendentemente dalla riserva di legge apposta dall'art. 111(2) Cost. sulla materia⁴⁶⁸ - necessita di un approccio interdisciplinare al tema e di cooperazione, posto che l'effettività della giurisdizione è un interesse comune, che coinvolge tutte le autorità che compongono l'ordinamento medesimo e, più in generale, l'intera comunità.

L'adesione legislativa a una siffatta ottica partecipativa si è tradotta nella scelta di inserire nuovi strumenti stragiudiziali per la risoluzione delle controversie⁴⁶⁹ e di valorizzare il supporto offerto dagli organi estranei al circuito politico (tra cui, in particolare, il Consiglio Superiore della Magistratura⁴⁷⁰), capaci di suggerire proposte

fu abrogato nel 2009. La legge 18 giugno 2009, n. 69 («Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile») apportò ulteriori modifiche al procedimento ordinario nell'ottica di ridurre la complessità dei riti speciali; obiettivo, quest'ultimo che è stato poi proseguito dal D.lgs. 1° settembre 2011 recante «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69», riducendo i 33 riti civili vigenti a 3: rito ordinario di cognizione, rito sommario di cognizione, rito del lavoro.

⁴⁶⁷ La personalità, o soggettività, internazionale si identifica con l'essere destinatari di posizioni giuridiche attive e passive create da norme di diritto internazionale. Con riferimento allo Stato – il quale è il soggetto primario o necessario (benché non l'unico) di tali norme – l'individuazione della sua soggettività può essere riferita o allo Stato-comunità o, secondo la tesi giudicata da molti autori preferibile, allo Stato-organizzazione, vale a dire a tutti gli organi statali, nonché alle amministrazioni locali e agli enti pubblici minori che, dal punto di vista del diritto interno, hanno una propria personalità distinta da quella dello Stato (B. CONFORTI, *op. cit.*, pp. 11-14).

⁴⁶⁸ *Supra*, par. 1.

⁴⁶⁹ Così, D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 («Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali») e D.L. 12 settembre 2014, n. 132 («Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile»), convertito, con modifiche, in L. 10 novembre 2014, n. 162) che hanno introdotto la mediazione e la negoziazione assistita obbligatorie, in alcuni settori del contenzioso civile, quali condizioni di procedibilità della domanda giudiziale.

⁴⁷⁰ Le indicazioni formulate inizialmente dal Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) – contenute nelle risoluzioni del 15 settembre 1999 e del 6 luglio 2000 (*infra*, par. 10) – si sono rivelate fondamentali per modificare, dall'interno e in maniera tempestiva, l'organizzazione del lavoro dei singoli uffici giudiziari e ridurre i tempi processuali, pur a risorse invariate. Alcuni modelli adottati su iniziativa degli stessi organi giurisdizionali furono successivamente accolti dal legislatore (si pensi, al D.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di

e moduli organizzativi volti a favorire nuove forme di gestione del lavoro⁴⁷¹, possibili grazie a un auspicato ampio ammodernamento delle tecnologie presenti negli uffici giudiziari⁴⁷². La novità degli interventi attuati dal legislatore italiano all'inizio del nuovo millennio, in altri termini, si coglie nella volontà di procedere secondo modalità in parte inverse rispetto a quelle precedentemente seguite, vale a dire elaborando delle soluzioni normative che traggano la loro validità nel fatto di aver avuto primigenia origine e sperimentazione all'interno di quei settori a beneficio dei quali le stesse sono destinate. Simili riforme ebbero il pregio di guardare (almeno nelle intenzioni) all'ulteriore dimensione operativa delle norme, le quali spesso - una volta inserite all'interno del più complesso e articolato sistema delle fonti nazionali - perdono o mutano del tutto la loro efficacia innovativa. Tali interventi, pertanto, mirarono a realizzare un profondo mutamento della qualità (più che della quantità) delle risorse allocate dallo Stato presso i suddetti uffici, che consentisse così all'insieme dei soggetti interessati - le parti, il giudice e il personale amministrativo - di svolgere un ruolo attivo nella gestione efficiente della giustizia: una giustizia cioè in grado di smaltire l'arretrato e definire, al contempo, in maniera tempestiva, le nuove liti.

La definizione delle predette riforme semplificatrici e acceleratorie dell'intero impianto giurisdizionale nel suo complesso, tuttavia - soprattutto in considerazione della necessità di porre fine a una grave situazione emergenziale e interrompere, in maniera istantanea, la lunga catena di ricorsi pendenti presso la Corte Edu - non apparve risolutiva: «I mali che si riflettono sul problema dell'eccessiva durata dei procedimenti civili sono tanto radicati che anche le misure razionalizzatrici ed acceleratorie, realizzate negli ultimi tempi, potranno non produrre effetto apprezzabile in prospettiva immediata»⁴⁷³. Sulla scorta di tale ultima considerazione e a fronte della

incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *f*), della legge 25 luglio 2005, n. 150» e all'art. 37, «Disposizioni urgenti per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie» del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111).

⁴⁷¹ *Infra*, par. 10.

⁴⁷² *Infra*, par. 11.

⁴⁷³ Relazione al d.d.l. 3813, XIII legislatura, presentata al Senato il 16 febbraio 1999, recante «Misure per l'accelerazione dei giudizi e previsione di equa riparazione in caso di violazione del «termine ragionevole» del processo», approvato definitivamente con L. 24 marzo 2001, n. 89, dal titolo «Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile».

necessità di provvedere al corretto adempimento degli obblighi internazionali, il legislatore ritenne opportuno introdurre con la L. 89/2001, agli articoli 2 e seguenti, un rimedio compensativo per le vittime delle lungaggini processuali, le quali avrebbero potuto avvalersi di procedimento giurisdizionale *ad hoc* per denunciare la suddetta circostanza e ricevere dallo Stato un'equa riparazione. La previsione di un ristoro in caso di violazione della durata ragionevole del processo – soluzione, quest'ultima, del tutto diversa da quella di carattere acceleratorio e preventivo di cui all'articolo 1 del testo di legge medesimo, che intervenne sulla fase decisoria dei giudizi di legittimità, consentendone la definizione con ordinanza pronunciata in camera di consiglio⁴⁷⁴ - avrebbe così dovuto perseguire un duplice scopo: da una parte, assicurare la sussidiarietà del meccanismo di tutela previsto dalla Convenzione, alleggerendo il ruolo dei giudici europei; dall'altra, conferire maggiore effettività al diritto a una ragionevole durata del processo, ai sensi degli artt. 6(1) e 13 Cedu.

L'introduzione del predetto rimedio compensativo, tuttavia, determinò sia un aumento costante degli oneri che gravano sul bilancio statale (i quali, da quel momento, furono comprensivi anche dei pagamenti stabiliti dai giudici interni in favore delle vittime), sia l'ulteriore appesantimento del ruolo dei giudici competenti ad accertare il diritto all'equa riparazione per la vittima di indebite lungaggini processuali, con l'effetto di favorire l'ulteriore rallentamento di tutte le cause pendenti sul ruolo medesimo. Tali macroscopici errori di valutazione impedirono al legislatore italiano di ottenere una sensibile riduzione dei ricorsi contro lo Stato in materia di ragionevole durata del processo i quali, al contrario, continuarono a crescere, affollando la cancelleria della Corte Edu⁴⁷⁵. Il rimedio domestico in esame - foriero, a sua volta, per lo Stato di ulteriori violazioni dell'art. 6(1) Cedu⁴⁷⁶ - si mostrò quindi

⁴⁷⁴ L'art. 1 della L. 89/2001, infatti, sostituì l'articolo 375 del c.p.c. (Pronuncia in camera di consiglio), ulteriormente modificato con D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40 e L. 18 giugno 2009, n. 69.

⁴⁷⁵ La Corte Edu, infatti – nel caso Scordino, del 27 marzo 2003, nonché in altri giudizi a quest'ultimo coevi (*infra*) - mutò il giudizio positivo originariamente espresso nella sentenza *Brusco v. Italia* (6 settembre 2001), ritenendo che il rimedio introdotto dall'Italia con la Legge Pinto non fosse conforme agli artt. 13 e 35 Cedu.

⁴⁷⁶ Il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, a seguito della visita in Italia, tra il 3 e il 6 luglio 2012, esprime grande preoccupazione per l'evidente cattivo funzionamento delle vie di ricorso previste nella normativa interna in materia di durata eccessiva dei procedimenti. Alla fine del 2011, infatti, circa 5.000 dei 14.500 ricorsi pendenti contro l'Italia presso la Corte Edu riguardava la procedura "Pinto", causa di ulteriori e autonome violazioni dell'art. 6(1) Cedu. Il Commissario, dunque, fa appello alle autorità italiane affinché siano liquidati i pagamenti dovuti alle vittime e sollecita le stesse

privo di effettività agli occhi dei giudici europei, sia a causa della sua eccessiva lentezza⁴⁷⁷, sia per l'esiguità del ristoro liquidato dalle corti interne⁴⁷⁸.

Sulla scorta dei rilievi evidenziati da questi ultimi, la riforma del cd. "rimedio Pinto" occupò, in breve tempo, una notevole priorità all'interno dell'agenda politica nazionale, cumulando così alla già nota necessità di ridurre i tempi del processo attraverso dei rimedi di carattere preventivo e acceleratorio, quella ulteriore di modificare lo strumento compensativo pensato per il medesimo fine. L'intento dichiarato dal legislatore, infatti – tanto nel 2012 (art. 55 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con la L. 7 agosto 2012, n. 134, recante «Misure urgenti per la crescita

a integrare il rimedio risarcitorio con altri acceleratori di carattere preventivo (Comm DH(2012)26, §59-60).

⁴⁷⁷La Corte Edu, il 29 marzo 2006 – nella decisione pronunciata dalla Grande Camera riunendo i ricorsi *Scordino c. Italia* (n.1), n. 36813/97, *Riccardi Pizzati c. Italia*, n. 62361/00; *Musci c. Italia*, n. 64699/01; *Giuseppe Mostacciuolo c. Italia*, n. 64705/01; *Giuseppe Mostacciuolo c. Italia* (n. 2), n. 65102/01; *Cocchiarella c. Italia*, n. 64886/01; *Apicella c. Italia*, n. 64890/01; *Ernestina Zullo c. Italia*, n. 64897/01; *Giuseppina c. Orestina Procaccini c. Italia*, n. 65075/01 - identificò i criteri per quantificare l'equa riparazione ai sensi dell'art. 41 Cedu, individuando, altresì, i caratteri essenziali affinché il rimedio compensativo predisposto dal diritto interno possa considerarsi effettivo. È necessario, infatti, che si tratti di un rimedio efficace, adeguato e accessibile, vale a dire di un rimedio assicurato mediante un procedimento che si concluda, a sua volta, entro tempi ragionevoli; che permetta alla vittima di ottenere l'esecuzione spontanea della condanna da parte dello Stato entro sei mesi, senza la necessità di avviare un procedimento esecutivo; e, infine, che non comporti spese processuali eccessive per il ricorrente. Nel caso del procedimento introdotto dallo Stato italiano con la cd. Legge Pinto, la Corte Edu ritenne che il rimedio in esame disattendesse i requisiti sopra descritti, posto che il *dies ad quem* del procedimento - identificato dalla Corte medesima con l'effettivo pagamento dell'indennizzo da parte dello Stato – risultava eccessivamente differito nel tempo, superando di molto il termine semestrale. Nel caso in cui il ricorrente abbia dovuto esperire una procedura esecutiva in conseguenza del ritardato pagamento, da parte della Pubblica Amministrazione, del ristoro liquidato dalle corti interne per il danno da irragionevole durata del procedimento presupposto, dunque, anche il tempo occorso per la conclusione della fase esecutiva concorrerà a comporre la durata complessiva del rimedio interno (*Gaglione e altri c. Italia*, 21 dicembre 2010, n. 45867/07, §33-38), facendo sì che il ricorrente continui a mantenere intatta la sua qualità di vittima avanti la giurisdizione europea.

⁴⁷⁸La Corte Edu - nella decisione *Scordino* e in quelle successive sopra richiamata (*supra*, nota 477) - precisa che l'equa riparazione riconosciuta dal rimedio domestico deve comprendere un ristoro adeguato in relazione sia ai danni patrimoniali, che a quelli non patrimoniali, subiti dalla vittima. Il *quantum* deve essere consono a quello riconosciuto dalla Corte Edu in casi simili, benché la natura del rimedio consegnato dallo Stato per conformarsi all'obbligo di cui all'art. 6(1) Cedu possa in parte modificare il suddetto parametro (*supra*, Cap. I, par. 3). L'adozione di un ulteriore rimedio acceleratorio, infatti, può legittimare una liquidazione inferiore delle somme riconosciute alla vittima a titolo di equa riparazione. La Corte Edu – la quale aveva riconosciuto nel caso *Di Sante v. Italy*, del 24 giugno 2004, lo sviluppo di una giurisprudenza di legittimità nazionale conforme ai principi dalla stessa statuiti (così, la Cassazione SS.UU., sentenze 26 gennaio 2004, n. 1338, 1339 e 1340) – ritenne che gli indennizzi quantificati dai giudici italiani in favore dei ricorrenti erano assai esigui. Questi ultimi, pertanto, ottennero dalla giurisdizione europea un'equa riparazione ai sensi dell'art. 41 Cedu, la quale si attestò intorno al 45% della somma normalmente riconosciuta dalla Corte Edu in circostanze precedenti.

del Paese»⁴⁷⁹), quanto nel 2015 (art. 1, comma 777, lett. a, L. 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»⁴⁸⁰) - fu quello di realizzare un'attenta opera di semplificazione del procedimento giurisdizionale di cui alla L. n. 89/2001, al fine di contenere la spesa pubblica e scongiurare, così, ulteriori condanne della Corte Edu per violazione dell'art. 6(1) Cedu⁴⁸¹. Gli interventi di riforma approntati alla disciplina di equa riparazione hanno così compendiato in seno alla stessa non solo delle misure compensative, pensate per riparare *ex post* il pregiudizio arrecato all'individuo vittima di ritardi processuali, ma – riflettendo la duplice ambizione già sottesa alla legislazione medesima sin dalla sua originaria promulgazione⁴⁸²- anche acceleratorie, al fine di prevenire la violazione del diritto a una ragionevole durata processo, di cui all'art. 6(1) Cedu⁴⁸³.

L'insieme delle soluzioni normative e organizzative sopra esaminate - pur senza sostituirsi ai ripetuti tentativi di rimodulazione delle norme di rito, quali strumenti

⁴⁷⁹ Tra le principali modifiche apportate alla L. 89/2001 dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modifiche, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134: l'individuazione di termini entro i quali, per ogni grado di giudizio, la durata del processo non può mai essere dichiarata irragionevole (3+2+1); la configurazione di un nuovo modello procedimentale a base monitoria per ottenere l'equa riparazione; e - al fine di contenere gli oneri finanziari dello Stato per la violazione dell'art. 6(1) Cedu - l'introduzione di precise cause di non indennizzabilità e la previsione di nuovi criteri di calcolo dell'indennizzo sulla base di soglie predeterminate, minime (500 euro) e massime (1.500 euro), per ogni anno o frazione di anno superiore a sei mesi, che ecceda la durata ragionevole.

⁴⁸⁰ La riforma è intervenuta sulla procedura di cui alla L. 89/2001 introducendo per il ricorrente l'obbligo di esperire dei rimedi preventivi (*infra*, par. 9), quale condizione di ammissibilità della successiva domanda di equa riparazione; riducendo il *quantum* indennizzabile, contenuto tra la somma minima di 400 euro e quella massima di 800 euro, per ogni anno o frazione di anno superiore a sei mesi che eccede il termine ragionevole; nonché estendendo il novero delle ipotesi di non indennizzabilità per presunzione di insussistenza del danno.

⁴⁸¹ Cfr. Relazione al d.d.l. A.S. 3426 di conversione, con modificazioni, del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, XVI legislatura, luglio 2012 e Relazione al d.d.l. A.S. 2111-B, Legge di stabilità 2016, XVII legislatura, dicembre 2015.

⁴⁸² I lavori parlamentari che precedettero la promulgazione della L. n. 89 del 2001 individuarono il triplice obiettivo sotteso a siffatto intervento normativo: "a) dare concreta attuazione all'impegno assunto dall'Italia con la ratifica della citata Convenzione, volto a garantire un giudizio entro un termine ragionevole, in concorso con le altre iniziative già prese dal Governo nel settore; b) approntare strumenti legislativi a beneficio dei cittadini per accelerare le procedure ed ottenere, se del caso, una riparazione in caso di mancato rispetto dei tempi ragionevoli del processo; c) apprestare un'efficace tutela dell'ordinamento giuridico italiano, che quindi, per la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni (articolo 26 della Convenzione), si troverà ad essere considerevolmente meno esposto sul piano internazionale" (Relazione al d.d.l. n. 3813, 16 febbraio 1999, p. 4).

⁴⁸³ Il riferimento è ai rimedi preventivi, di cui all'art. 1-ter della L. 89/2001 – così come modificato con L. 28 febbraio 2015, n. 208 - volti a prevenire la violazione della Cedu, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6(1). Sul punto, più diffusamente *infra* par. 9.

ritenuti utili per il pieno raggiungimento dell'efficienza giurisdizionale⁴⁸⁴ - sembra aver consentito il superamento della pregressa situazione emergenziale. Le riforme legislative che hanno fatto fronte all'endemica lentezza e all'ingente arretrato del processo italiano nell'ultimo ventennio, infatti – secondo gli ultimi dati e relazioni ministeriali⁴⁸⁵ - hanno prodotto una riduzione significativa dei tempi processuali e, al contempo, delle condanne pronunciate dalla Corte Edu nei confronti dell'Italia per violazione del *reasonable time*⁴⁸⁶. L'analisi dei rimedi nazionali, dunque, è essenziale per comprendere in che modo un simile traguardo abbia plasmato in Italia il giusto processo e la sua durata, rilevando altresì il grado di adesione del legislatore alle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee. L'attuazione del canone della ragionevolezza, infatti, può procedere attraverso moduli differenti, mettendo al centro

⁴⁸⁴ Si segnala che è attualmente all'esame del Senato il d.d.l. n. 1662, a firma del Presidente del Consiglio dei ministri Conte e dal Ministro della giustizia Bonafede, intitolato "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie", che si propone – data "l'eccessiva durata del processo ordinario di cognizione rispetto agli altri riti" e alla luce della "stretta connessione tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali" - di realizzare un maggiore contenimento delle tempistiche processuale, introducendo un unico modello di rito semplificato per il processo di cognizione (in primo grado e in appello), modellato su quello di cui all'art. 702-bis c.p.c. destinato, quindi, a essere abrogato (cfr. Relazione al d.d.l. S. 1662, XVIII legislatura, del 9 gennaio 2020).

⁴⁸⁵ Nella relazione redatta dal Ministero della Giustizia in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, si rileva - con particolare riferimento al settore civile da sempre fonte di maggiore criticità - che "la giustizia civile non solo ha superato il momento di maggiore difficoltà, occorso all'inizio del decennio, ma ha raggiunto e consolidato uno stato di maggiore funzionalità anche rispetto al 2003" (Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, p. 177). I dati statistici riportano dei valori positivi circa la capacità di smaltimento delle pendenze, nonché la riduzione dell'arretrato patologico "a rischio Pinto" (cioè, ultrannuale in Cassazione, ultra-biennale in Appello e ultra-triennale in Tribunale) rispetto all'anno precedente; e, al contempo, un decremento della durata media prospettica dei procedimenti civili, ad eccezione di quelli incardinati presso la Corte di Cassazione (+2,9%) rispetto al 2018 (p. 179). Riguardo al settore penale, è stata registrata una riduzione della durata dei procedimenti rispetto all'anno giudiziario precedente in tutte le tipologie di ufficio, ad eccezione dei Tribunali. La diminuzione più significativa si è avuta in Corte di Cassazione (-11,1 %) (p. 189). Con riferimento al contenimento della spesa pubblica connessa a una delle voci più importanti del passivo del bilancio della Giustizia - "la cui eliminazione si pone come obiettivo prioritario dell'Amministrazione, stante la sua incidenza anche sulla valutazione dell'efficienza e dell'affidabilità dello Stato" (Dipartimento degli affari di Giustizia, p. 62) - si rileva invece la permanenza di una situazione di forte criticità nell'erogazione dell'indennizzo di cui alla L. 89/2001 - "caratterizzata dal persistente ritardo nell'esecuzione dei pagamenti, dall'incremento del debito arretrato e dal conseguente aumento delle azioni esecutive" - alla quale, almeno sino ad ora, la novella del 2016 non ha posto rimedio (p. 64).

⁴⁸⁶ Il numero di sentenze emesse dalla Corte Edu contro l'Italia per violazione del *reasonable time* si è ridotto notevolmente passando da un totale di 923 (1999-2006), a uno di 148 (2007-2012) e, infine, 19 (2013-2016, anno in cui è stata emessa una sola sentenza di condanna). Cfr. Report della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, cit., Appendix 1, 1-bis e 1-ter.

il rafforzamento dell'effettività processuale, così come altri obiettivi - del pari promossi dal Consiglio d'Europa e, in parte, accolti anche dalla giurisprudenza della sua Corte⁴⁸⁷ - quali la celerità e la produttività degli uffici giudiziari.

6. La L. 89/2001. Profili processuali e sostanziali del diritto all'equa riparazione del pregiudizio causato dalla violazione del termine ragionevole di cui all'art. 6(1) Cedu.

La L. n. 89 del 2001 riconosce, a chi sia parte di un processo instaurato dinanzi ai giudici nazionali e protrattosi nel tempo in maniera indebita, il diritto di richiedere in pendenza del giudizio presupposto⁴⁸⁸ o, in alternativa, entro 6 mesi dal provvedimento che conclude il medesimo in via definitiva, un'equa riparazione per il pregiudizio sofferto, convenendo lo Stato in persona del Ministro della giustizia ovvero - nel caso in cui il procedimento non ricada tra quelli di competenza del giudice ordinario - della difesa o dell'economia e delle finanze⁴⁸⁹. La domanda è introdotta con ricorso e il conseguente procedimento è deciso dal presidente della Corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice adito in primo grado (o da altro magistrato a tal fine designato), su base documentale e *inaudita altera parte*, nei trenta giorni successivi al deposito

⁴⁸⁷ *Supra*, Cap. I, par 16.

⁴⁸⁸ La Corte Costituzionale, con sentenza 26 aprile, n. 88 del 2018, ha accolto la questione di costituzionalità relativa all'art. 4 L. 89/2001 - così come modificato dall'art. 55, comma 1, lett. d), del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni in L. n. 7 agosto 2012, n. 134 - il quale prevede che "la domanda di equa riparazione può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva", escludendo che la stessa possa essere proposta durante la pendenza del processo. Nell'ambito di una precedente giudizio, la Corte medesima - pur segnalando il *vulnus* recato dalla suddetta previsione legislativa all'effettività del rimedio predisposto a tutela della vittima di un processo dai tempi irragionevoli, aggravando la violazione subita da quest'ultima nell'attesa che si concluda il giudizio - aveva preferito dichiarare la suddetta questione inammissibile, attendendo che fosse il legislatore a intervenire sulla disciplina domestica, coordinandone le previsioni in modo tale da consentire l'esperimento del ricorso anche a lite pendente (sentenza 25 febbraio 2014, n. 30). L'inerzia legislativa ha determinato la necessità di pronunciare una sentenza additiva idonea a modificare, integrandola, i contenuti della normativa in oggetto, rendendo la medesima conforme ai principi ispiratori del rimedio da quest'ultima introdotto, nonché alle indicazioni della Corte Edu (sentenza 26 aprile, n. 88 del 2018, §4). Sull'insufficienza dell'intervento della Consulta - il quale lascia senza dubbio insolite alcune questioni sistematiche rilevate dagli stessi giudici costituzionali - per colmare la più grave mancanza di effettività del rimedio domestico, G. PARISI, *La proponibilità lite pendente della domanda di equa riparazione per eccessiva durata*, in *Giur.It.*, 2019, 2123 ss.

⁴⁸⁹ La L. 89/2001, art 3, comma 2, infatti, prevede che: "Il ricorso è proposto nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare. Negli altri casi è proposto nei confronti del Ministro dell'economia e delle finanze".

dell'istanza stessa⁴⁹⁰. Nel caso in cui la richiesta del ricorrente sia ritenuta fondata il giudice emette un decreto motivato provvisoriamente esecutivo, col quale ingiunge all'amministrazione convenuta di pagare, senza dilazione, la somma liquidata e le spese del procedimento.

Il provvedimento che accoglie l'istanza del ricorrente è notificato all'amministrazione convenuta e comunicato agli altri soggetti coinvolti nell'adempimento dell'obbligazione riparatoria che grava sullo Stato, consentendo a quest'ultimo di rivalersi nei confronti dei diretti responsabili del disservizio che ha arrecato dei danni al singolo⁴⁹¹. Il ricorrente ha, dunque, l'onere di notificare al Ministro il ricorso e il decreto che accoglie la domanda entro trenta giorni dal deposito di quest'ultimo in cancelleria, pena la sua inefficacia⁴⁹². Il decreto medesimo, inoltre, è comunicato al procuratore generale della Corte dei conti, nonché ai titolari dell'azione disciplinare, i quali possono dunque agire nei confronti di tutte le autorità (il magistrato, oltre che gli altri soggetti pubblici)⁴⁹³ coinvolte nel giudizio presupposto. Il ricorrente che sia, in tutto o in parte, insoddisfatto del decreto che accoglie o respinge l'istanza, così come la amministrazione destinataria dell'ingiunzione possono proporre opposizione entro trenta giorni, rispettivamente, dal deposito o dalla notificazione del provvedimento. In tale ipotesi, il giudizio prosegue con rito camerale dinanzi al medesimo ufficio giudiziario che ha emanato l'avversato

⁴⁹⁰ Il ricorso può essere deciso dallo stesso presidente della Corte d'appello o da altro magistrato da lui designato, purché diverso dal giudice coinvolto nel procedimento presupposto. Il giudice, inoltre, ai sensi dell'art. 640 c.p.c., può invitare il ricorrente a integrare la domanda, ove la ritenga insufficientemente giustificata (L. 89/2001, art. 3, comma 4).

⁴⁹¹ L. 89/2001, art. 5, comma 4: "Il decreto che accoglie la domanda è altresì comunicato al procuratore generale della Corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento".

⁴⁹² L. 89/2001, art. 5, comma 1, 2 e 3. La mancata notificazione, inoltre, esclude la possibilità di reiterare la domanda di equa riparazione. Nell'ipotesi in cui la notificazione sia avvenuta nel termine, ma invalidamente, il decreto è comunque efficace e il suo destinatario è tenuto a proporre opposizione, in quanto la predetta nullità – che resta sanata, previa se del caso la sua rinnovazione – lo abilita soltanto ad agire in giudizio tardivamente, se prova che essa gli ha impedito di avere conoscenza tempestiva del decreto (Cassazione civile, sez. II, ordinanza 30 agosto 2018, n. 21420 e ordinanza 9 settembre 2018, n. 11154).

⁴⁹³ L. 89/2001, art. 5, comma 4. La rivalsa – contabile e disciplinare – dello Stato verso il magistrato, oltre che verso gli altri soggetti pubblici coinvolti in maniera significativa nella lite e responsabili della dilazione processuale rivelatasi pregiudizievole per la parte, sembra essere rimasta, tuttavia, un'ipotesi residuale. Sul punto, M. AZZALINI, *L'eccessiva durata del processo e il risarcimento del danno: La legge Pinto tra stalli applicativi e interventi riformatori*, in *Resp. civ. e prev.*, 2012, 5, 1702 ss.

provvedimento in composizione collegiale, senza la partecipazione del giudice che ha emesso il decreto opposto e senza che, in caso di opposizione avverso una statuizione favorevole, sia sospesa automaticamente l'esecutività della stessa⁴⁹⁴. Entro quattro mesi dal deposito dell'eventuale opposizione, la Corte d'appello deciderà in ordine alla richiesta di equa riparazione con decreto immediatamente esecutivo e impugnabile per Cassazione⁴⁹⁵. L'opposizione, infatti – in linea coi caratteri generali del procedimento monitorio disciplinato agli artt. 633 c.p.c. e ss. - consente l'introduzione di un procedimento a cognizione piena che non costituisce un autonomo giudizio di impugnazione, instaurando, piuttosto, in via eventuale e differita, il contraddittorio tra le parti. Queste ultime, dunque – mantenendo la posizione sostanziale assunta nella prima fase a cognizione sommaria - devono provare i fatti posti a sostegno delle rispettive domande ed eccezioni⁴⁹⁶.

Il fatto giuridico che determina il sorgere di un diritto di credito in capo all'attore è - come emerge dal puntuale ed espresso richiamo alla fonte internazionale, operato dalla legge n. 89/2001 in apertura del suo articolato⁴⁹⁷ - la violazione dell'art. 6(1) Cedu, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole⁴⁹⁸. Il suddetto rinvio legislativo – il quale trascura ogni altro eventuale riferimento domestico a tutela della

⁴⁹⁴ L. 89/2001, art. 5-ter, comma 1, 2, 3 e 4.

⁴⁹⁵ L. 89/2001, art. 5-ter, comma 5. L'art. 5-sexies, inoltre, detta delle precise modalità per richiedere l'erogazione del pagamento che deve essere effettuato dall'amministrazione debitrice, nei limiti delle risorse disponibili sui pertinenti capitoli di bilancio ed entro 6 mesi dalla data in cui la parte creditrice – una volta tempestivamente notificati il decreto e il ricorso - attesti di non aver ricevuto la somma liquidata in suo favore rilasciando apposita dichiarazione. Soltanto dopo il decorso del suddetto termine semestrale, il creditore potrà avviare il procedimento esecutivo, nelle sole forme del pignoramento mobiliare presso il debitore (art. 5-quinquies).

⁴⁹⁶ Per quanto concerne la parte che lamenta la durata irragionevole del giudizio presupposto, quest'ultima può produrre nel giudizio di opposizione anche quei documenti che avrebbero potuto essere allegati già nella fase monitoria (cfr. Cass. civ. 5 ottobre 2016, n. 19942).

⁴⁹⁷ L. 89/2001, art. 1-bis, comma 1. Si precisa che l'art. 1 della L. n. 89/2001 non riguarda la disciplina del rimedio riparatorio *de quo*, bensì apporta delle modifiche al giudizio per Cassazione di cui all'art. 375 c.p.c., individuando le ipotesi in cui è ammessa la pronuncia con ordinanza in camera di consiglio.

⁴⁹⁸ Il legislatore italiano – così come nella versione italiana dell'art. 47(2) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (*supra*, Cap. I, par. 2) – ha preferito l'espressione “termine ragionevole” a quella di “durata ragionevole”. Un'attenta dottrina (F. DE SANTIS DI NICOLA, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, *op. cit.*, 13) tuttavia, ha rilevato la non coincidenza tra i suddetti lemmi, il cui uso indiscriminato in seno alla materia processuale, al contrario, non evidenzia in modo debito la differenza tra la violazione di un requisito temporale, posto dal legislatore o dal giudice, per il compimento di un preciso atto processuale, pena la sua nullità ovvero per lo svolgimento del procedimento giurisdizionale nel suo insieme, senza mai travolgere – ove non sia rispettato – i singoli atti e/o il provvedimento finale in cui esso si articola.

medesima aspettativa di tempestività come, ad esempio, l'art. 111(2) Cost. – individua, pertanto, la fonte dell'obbligazione riparatoria dello Stato nella lesione del diritto soggettivo attribuito a ogni individuo (e, specularmente, con l'inadempimento del dovere primario dello Stato⁴⁹⁹) alla conclusione del processo entro tempi idonei a non compromettere l'equità e l'effettività sottese alla tutela giurisdizionale.

Una siffatta indicazione *per relationem* del fatto che legittima la parte a invocare la tutela prevista dal legislatore ordinario rivela il legame di stretta interdipendenza che intercorre tra il rimedio in esame e la Cedu, palesando le principali finalità sottese all'introduzione del primo⁵⁰⁰. Da un lato, infatti, la L. n. 89 del 2001 ha innovato l'ordinamento statale mediante la configurazione di un istituto volto a proteggere chi - nella qualità di attore o convenuto ed esercitando un proprio diritto - partecipa al processo, confidando nel fatto che questo si svolga in modo equo con riferimento alla sua dimensione cronologica. Il mancato verificarsi della suddetta aspettazione, la quale è protetta tanto nel disegno costituzionale quanto nella Cedu⁵⁰¹, genera in capo alla vittima il diritto di ottenere il ristoro del pregiudizio sofferto, in aderenza non solo alle fonti nazionali, ma anche alle norme e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani. Il giudice chiamato a dare attuazione alla tutela predisposta dal legislatore statale, pertanto, deve interpretare le disposizioni che la regolano in conformità a tutte le fonti a fondamento della tutela medesima, posto che anche quelle di origine internazionale - integrando l'ordinamento domestico⁵⁰² - completano i contenuti e i caratteri dell'obbligazione che grava sullo Stato per aver trasgredito i doveri assunti nei confronti della collettività.

D'altro lato, il predetto coordinamento del diritto statale con quello europeo pone una chiara regola di priorità tra le tutele offerte alla vittima dagli organi giurisdizionali nazionali e europei ai sensi della L. 89/2001. In linea col principio di sussidiarietà che connota il sistema di protezione introdotto con la Cedu⁵⁰³, infatti, la parte che riporta

⁴⁹⁹ Il tema delle posizioni pretensive e degli obblighi (garanzie primarie secondarie) connessi al diritto a una ragionevole durata del processo è stato affrontato *supra*, in particolare Cap. I, par. 1, 2, 3, 4.

⁵⁰⁰ Cfr. Cassazione civile SS.UU. 26 gennaio 2004, n. 1338, par. 11.

⁵⁰¹ Il riferimento è sia agli artt. 2, 3, 24, 111 Cost., oltre che all'art. 117 Cost. che attribuisce alla disposizione di cui agli artt. 6(1) e 13 della Cedu la funzione di parametro interposto tra la legislazione ordinaria e le norme costituzionali (*supra*, par. 1).

⁵⁰² *Supra*, par. 1

⁵⁰³ Art. 35 Cedu (*supra*, Cap. I, par. 3).

un danno in conseguenza delle lungaggini processuali può adire la Corte Edu soltanto se il procedimento domestico, una volta esperito, non sia stato in grado di ristorare, in modo effettivo, il pregiudizio che discende dalla violazione del diritto soggettivo a una ragionevole durata del processo⁵⁰⁴. Ai sensi dell'art. 41 Cedu, inoltre, la predetta Corte si impegna non solo ad accertare la violazione subita dal singolo, ma anche ad accordare a quest'ultimo un'equa soddisfazione che rimuova le conseguenze prodotte dall'offesa arrecata ai suoi diritti dalle autorità nazionali, salvo che queste ultime vi abbiano già provveduto in maniera adeguata. Entrambi i predetti punti di intersezione tra le fonti domestiche e quelle europee, in sintesi, manifestano una chiara adesione della L. 89/2001 all'impalcatura concettuale della Convenzione, perseguendo così un duplice fine: rafforzare l'intensità della protezione attribuita a colui che invoca la tutela giurisdizionale statale nell'ambito di un sistema cd. multilivello di salvaguardia dei propri diritti (sistema, quest'ultimo, che affida al giudice nazionale il compito di interpretare e applicare, coordinandole tra loro, la legislazione ordinaria e i principi fissati dalle Carte dei diritti, nazionali e sovranazionali) e ridurre l'affluenza sistematica dei singoli alla Corte Edu. Una simile convergenza verso gli organi giurisdizionali europei, infatti, rischia di costituire, in concreto, una delegittimazione della giurisdizione nazionale - tanto agli occhi dei cittadini quanto degli Stati esteri - traducendosi, altresì, in un pericolo per la stessa stabilità finanziaria ed economica dell'ordinamento interessato.

Sotto altro profilo, tuttavia, la L. 89/2001 interrompe il proficuo dialogo instaurato tra la normativa nazionale e la Convenzione, disattendendo taluni aspetti essenziali che configurano la tutela europea a una ragionevole durata del processo, nella sua natura di garanzia primaria e secondaria⁵⁰⁵. Ai sensi dell'art. 6(1) Cedu, infatti, lo svolgimento della vicenda processuale entro tempi congrui costituisce un diritto soggettivo in grado, da un lato, di obbligare lo Stato a conformare la propria giurisdizione e la durata della stessa ai caratteri di equità; e, dall'altro, assicurare al

⁵⁰⁴ *Supra*, par. 4.

⁵⁰⁵ Le garanzie primarie e secondarie connesse alla ragionevole durata del processo individuano gli obblighi giuridici che gravano sullo Stato in corrispondenza di una posizione pretensiva perfetta a vantaggio del singolo. Tali garanzie sono dirette, rispettivamente, a dare attuazione alle aspettative di protezione invocate dagli individui e a sanzionare gli atti posti in essere dagli organi pubblici o da terzi in violazione di queste ultime. Sul tema, più diffusamente, *supra* Cap. I, par. 1.

singolo il diritto a un ristoro, integrale o equitativo⁵⁰⁶, del danno - patrimoniale e non patrimoniale - che consegue all'inadempimento del predetto obbligo, così come accertato dalle autorità nazionali o, in via sussidiaria, dalla Corte Edu. L'esistenza di un procedimento giurisdizionale che abbia superato i limiti temporali opportuni, infatti, costituisce un'inaccettabile intrusione del pubblico potere nella sfera privata altrui, vale a dire una compressione della libertà individuale, la quale è idonea a frustrare, anche *in toto*, ogni residua possibilità per la parte di ottenere il bene della vita ricercato⁵⁰⁷. Un simile inquadramento del rapporto tra individuo e Stato, successivo alla violazione del diritto a una ragionevole durata del processo, tuttavia, non si rinviene in seno alla normativa nazionale, la quale – pur subordinando il suo operare al verificarsi di un pregiudizio riconducibile a una disfunzione del sistema giudiziario nazionale, rivelatosi incapace di trattare la controversia entro tempi congrui - non indica con chiarezza nel fatto illecito dello Stato la fonte dell'obbligazione riparatoria.

Gli indizi testuali che lasciano intendere una simile resistenza verso la possibilità di censurare la condotta statale sono numerosi e si rinvencono proprio in quegli articoli che disciplinano, rispettivamente, l'*an* e al *quantum* del rimedio offerto dalla legge in esame. Sotto il primo profilo, infatti, l'art. 2 della L. 89/2001 («Diritto all'equa riparazione») non configura un chiaro criterio di imputazione della responsabilità dello Stato - oggettiva o per colpa⁵⁰⁸ - per la durata irragionevole del procedimento; né

⁵⁰⁶ La possibilità per lo Stato di ridurre il ristoro rispetto all'entità del danno, infatti, dipende dalla tipologia del rimedio adottato (acceleratorio, compensativo o misto), nonché dai procedimenti e dalle somme assicurate all'interno di quel particolare sistema giuridico nazionale per ipotesi simili di danno (v. caso Scordino, *supra* Cap. I, par. 3).

⁵⁰⁷ *Supra*, Cap. I, parr. 1, 2.

⁵⁰⁸ Secondo autorevole dottrina (C. CASTRONOVO, *Responsabilità civile*, Milano, 2018), la responsabilità per colpa opera tutte le volte in cui il confronto tra il danneggiato e un'altra sfera giuridica non consente di scegliere –secondo un modello di giustizia distributiva, la quale opera sulla base di considerazioni di varia natura, non soltanto economica - a quale dei due attribuire il costo del danno: “la colpa è il modello al quale si riconduce ogni fatto di responsabilità che riguardi le persone fisiche rispettivamente come danneggiati e come autori di condotte dannose, per la precisa ragione che in tali casi nessuno dei soggetti contrapposti rivela una posizione più degna di tutela rispetto all'altra”(p. 32). La responsabilità, pertanto, ricadrà su colui che non ha adottato le misure idonee a evitare il danno; sicché quando il danno si verifica pur in adesione alle regole di condotta proposte dall'ordinamento ai fini di prevenzione speciale, il costo viene lasciato su colui che lo ha subito. Al contrario, l'elaborazione di criteri oggettivi di imputazione interviene allorché la finalità di prevenzione (propria di ogni modello di responsabilità) debba tradursi in prevenzione generale o deterrenza assoluta, poiché “l'adozione di ogni misura idonea ad evitare il danno significherebbe rinuncia all'attività stessa contro gli orientamenti della società, la quale invece non intende scoraggiare l'attività, ma anzi la ritiene utile” (p. 25). In

definisce col termine risarcimento il ristoro dovuto al ricorrente per l'accertata violazione dell'art. 6(1) Cedu, qualificando quest'ultimo come un mero indennizzo⁵⁰⁹. Con riferimento alla quantificazione dell'equa riparazione, inoltre, l'art. 2-bis («Misura dell'indennizzo») esclude che questa possa semplicemente coincidere con l'integrale riparazione del pregiudizio sofferto dalla vittima, posto che la somma liquidata col decreto che accoglie la domanda del ricorrente deve essere ricompresa tra un minimo e un massimo edittale⁵¹⁰, per ciascun anno (o frazione di anno superiore a sei mesi) che oltrepassa i limiti temporali considerati ragionevoli⁵¹¹. La misura dell'indennizzo, pertanto - sulla scorta dell'entità del danno subito dal ricorrente, ma entro i limiti predeterminati dal legislatore - è stabilita, in concreto, dal giudice della Corte d'appello, applicando precisi parametri (l'esito del procedimento presupposto, il comportamento del giudice e delle parti, la natura degli interessi coinvolti, nonché il valore e la rilevanza della causa, valutati anche in relazione alle condizioni personali

presenza di situazioni qualificate, allora, “il soggetto chiamato alla responsabilità per evitarla deve adottare tutte le misure idonee a evitare il danno, anche quando esse non siano economicamente convenienti” (p. 34), col solo limite del caso fortuito, “che è il fatto produttore di danno che nessuna misura di prevenzione è in grado di evitare” (p. 26); ovvero - in ipotesi di responsabilità assoluta o garanzia - potendosi sottrarre a responsabilità soltanto con la rinuncia alla situazione generativa del danno medesimo.

⁵⁰⁹ Così, l'art. 2, comma 2-quinquies e comma 2-septies. Altri riferimenti testuali al termine indennizzo si rinvencono anche in seno agli artt. 2-bis (*infra*) e 3, comma 7 e 5-sexies della L. 89/2001, in tema di erogazione delle somme liquidate in favore degli aventi diritto.

⁵¹⁰ La legge n. 89/2001, art. 2-bis, comma 1 e 1-bis - introdotti con la più recente riforma al fine di ridurre il *quantum* liquidabile - prevedono che l'equa riparazione non possa essere inferiore a 400,00 euro e non superiore a 800,00 euro, per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine di durata ragionevole. La somma, inoltre, può essere aumentata del 20%, se l'eccedenza è superiore a tre anni e del 40% se superiore a sette, ovvero del 20 % se l'irragionevole durata del processo opera in riferimento a più giudizi presupposti riuniti su istanza della parte che è coinvolta in ognuno di questi. Da ultimo, la cifra stabilita può essere ridotta fino al 20% se - indipendentemente dai ricorrenti - il giudizio presupposto ha più di dieci parti, ovvero del 40% se i litisconsorti sono più di cinquanta. La riduzione dell'esborso che grava sullo Stato, infine, può attestarsi sino a un terzo se a formulare la richiesta di equa riparazione è la parte soccombente del giudizio presupposto.

⁵¹¹ Una simile delimitazione quantitativa dell'equa riparazione - riferita soltanto a quella porzione considerata irragionevole rispetto alla complessiva durata del procedimento - non riflette l'approccio della giurisprudenza europea alla materia, né considera il danno derivato dal ricorrente dall'intera estensione temporale del procedimento (e non soltanto da una sua limitata parte) rivelatosi nel suo complesso di durata irragionevole. Una tale diversità di calcolo del *quantum* corrisposto al ricorrente, a ogni modo, non compromette *ex se* la serietà del ristoro in conformità agli impegni assunti dallo Stato a livello europeo; il metodo prescelto dal legislatore con la L. 89/2001, infatti, rientra nel margine di discrezionalità di ogni Paese firmatario, purché esso non sia irragionevole rispetto alle somme riconosciute dalla Corte Edu in casi simili che - come precisato dalla stessa giurisprudenza europea (*supra*) - possono subire notevoli riduzioni in relazione ai caratteri e alle peculiarità del rimedio domestico (*ex multis*, Cassazione civile, sez. II, 5 novembre 2018, n. 28109, punto 3.1).

del ricorrente⁵¹²) previsti dal legislatore medesimo al chiaro fine di ridurre la discrezionalità del giudice. Il suddetto ristoro, a ogni modo, non può mai eccedere il valore della causa o, se inferiore a quest'ultimo, quello del diritto accertato dal giudice nell'ambito del giudizio presupposto⁵¹³.

7. Segue: La configurazione di un modello ibrido di responsabilità.

Gli aspetti indennitari che connotano l'obbligazione riparatoria, prevista dalla L. 89/2001 in favore di colui che è parte di un processo dalla durata irragionevole, coesistono con altri di pari rilievo, i quali ricalcano un modello assai vicino a quello della responsabilità per fatto illecito⁵¹⁴. Una siffatta osservazione trova in parte conferma nello schema ibrido che caratterizza la disciplina del rimedio in esame, all'interno della quale – come si vedrà – è possibile rintracciare riferimenti normativi compatibili sia con l'esistenza di un'obbligazione *ex lege* ai sensi dell'art. 1173 c.c., sia con una avente la sua fonte in un fatto illecito. Il diritto di credito che sorge in capo a chi è parte in un processo dai tempi inopportuni, d'altro canto, non è espressione di una mera - tanto inedita quanto isolata - sensibilità del legislatore italiano verso la tempestività del giudizio; esso, piuttosto – in linea con la visione di derivazione europea che fa da sfondo alla disciplina domestica — costituisce la prova della posizione pretensiva vantata dal singolo nei riguardi del potere statale, ove questo si

⁵¹²L. 89/2001, art. 2-bis, comma 2.

⁵¹³L. 89/2001, art. 2-bis, comma 3.

⁵¹⁴Una simile considerazione si pone in netto contrasto con l'orientamento ormai solido della giurisprudenza di legittimità, la quale ha riconosciuto all'obbligazione *de qua* una natura indennitaria e non risarcitoria (*ex multis* Cass. 20 settembre 2002, n. 13768; Cass. SS.UU., 26 gennaio 2004, n. 1338, 1339,1340). La presenza di chiari riferimenti al modello di responsabilità aquiliana all'interno della L. 89/2001 e l'assenza di un modello unico di responsabilità civile nel nostro ordinamento, tuttavia, costituiscono un dato dal carattere oggettivo, riconosciuto anche da coloro i quali attribuiscono all'obbligazione *de qua* una sicura natura indennitaria. Tra questi, ad esempio, C. Castronovo (ID., *op.ult.cit.*) il quale – pur ribadendo che “l'equa riparazione non sia un risarcimento e perciò il modello di tutela non sia quello della responsabilità” (p. 283) – rileva la difficoltà di fondare la qualificazione indennitaria della stessa sull'assenza di un criterio di imputazione per dolo o colpa nella disciplina di cui alla L. 89/2001, piuttosto che su di una chiara scelta legislativa. La natura risarcitoria dell'equa riparazione, inoltre - come puntualmente osservato da F. De Santis (ID., *op.ult.cit.*, p.96 ss.) - si coglie, altresì, nella posizione espressa dalla stessa giurisprudenza di legittimità, in ordine alla trasmissibilità *iure hereditatis* del diritto all'equa riparazione, ove il *de cuius* sia morto prima dell'entrata in vigore della L. 89/2001 (Cass. SS.UU., 23 dicembre 2005, n. 28507). In tale ipotesi, infatti, “la norma che stabilisce gli effetti giuridici derivanti dalla violazione della norma primaria (l'art. 6§1 della Convenzione, vigente in Italia dal 1955)” – esclusa la retroattività dell'art. 2 L. 89/2001 – dovrebbe individuarsi, “secondo un rapporto, sul piano sostanziale, di specie a genere”, nell'art. 2043 c.c. (pp. 109-111).

riveli incapace di assolvere ai doveri assunti verso ogni membro della collettività. L'obbligazione riparatoria in esame, in altri termini, non si presenta come un mero intervento solidaristico dello Stato, al fine di tenere indenne i consociati dalle ricadute sfavorevoli che derivano da un'attività (l'esercizio della funzione giurisdizionale) lecita, necessaria e, per sua stessa natura, di durata. L'accoglimento della domanda della parte, al contrario – come testualmente precisato dalla L. 89/2001 all'art. 1-bis, comma 1 - consegue alla violazione dell'art. 6(1) Cedu da parte dello Stato, vale a dire all'accertamento di una lesione di un diritto fondamentale dell'essere umano, realizzatasi attraverso una gestione scorretta dei tempi processuali, riferibile alla condotta omissiva o commissiva di soggetti diversi dal danneggiato, dà luogo a una giurisdizione priva dei suoi fisiologici caratteri di effettività⁵¹⁵.

Una simile lesione della sfera giuridica del singolo - lungi dal configurare soltanto un illecito internazionale per lo Stato – individua una condotta anti-giuridica rilevante anche secondo l'ordinamento domestico⁵¹⁶, la quale è meritevole di riparazione se foriera di un danno, patrimoniale o non patrimoniale, per la vittima. La stessa L. 89/2001, del resto – attraverso il richiamo all'art. 2056 c.c. nel testo dell'articolo 2-bis, comma 2 - palesa di voler applicare all'indennizzo le medesime regole che

⁵¹⁵ Sul punto, si noti la differenza con le ipotesi, da un lato, di ingiusta detenzione di cui all'art. 314, commi 1 e 2, c.p.p. - per il soggetto che, nelle more del giudizio penale, abbia subito un'inevitabile compressione della propria libertà personale, poiché sottoposto a una misura cautelare personale, rivelatasi poi ingiusta sulla scorta di una valutazione *ex post* dei suoi presupposti applicativi, sostanziali o formali; valutazione, quest'ultima, basata su elementi emersi successivamente all'applicazione della misura medesima (Cass. SS.UU, Sentenza n. 32383 del 27.05.2010) – e, dall'altro lato, di danno irreversibile alla salute, conseguente a *vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati*, di cui alla L. 210/92. In tali circostanze, l'indennizzo è riconosciuto dall'ordinamento in presenza di conseguenze pregiudizievoli, prodotte da talune attività imposte dallo Stato all'individuo, anche attraverso un preciso atto autoritativo di carattere coercitivo, quale il provvedimento che dispone la misura cautelare o la legge che impone un trattamento sanitario obbligatorio. Simili conseguenze, causalmente riferibili agli atti posti in essere dalle autorità statali, pur sfavorevoli, rientrano tra gli effetti indesiderati, ma comunque accettati, dall'ordinamento e dai consociati, nell'espletamento delle suddette attività. A ogni modo, l'eventuale produzione di danni (patrimoniali e non patrimoniali) cagionati, con colpa o dolo, dalle suddette autorità, nell'esercizio delle predette attività statali, consente alla vittima di ottenere il risarcimento del danno subito, entro i limiti della *compensatio lucri cum damno*. La L. n. 117/88, ad esempio, consente al singolo di far valere indirettamente, nei confronti dello Stato, la responsabilità civile del magistrato senza che le disposizioni della suddetta legge pregiudichino il diritto alla riparazione a favore delle vittime di errori giudiziari e di ingiusta detenzione (art. 14). Il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità - confermato anche dalla Cassazione a Sezioni Unite (Cass., Sez. U., 11 gennaio 2008, n. 584; Cass., Sez. III, 14 marzo 2013, n. 6573; Cass., Sez. III, 14 febbraio 2019, n. 4309) - inoltre, assicura la cumulabilità tra le due forme di tutela, indennitaria e risarcitoria, ove il danno da sangue infetto sia attribuibile a una precisa Azienda Sanitaria.

⁵¹⁶ *Supra*, par. 1.

governano il risarcimento del danno da illecito aquiliano⁵¹⁷. L'equa riparazione, infatti - seppur liquidata dal giudice soltanto in via equitativa ed entro precisi limiti quantitativi, per evidenti esigenze di contenimento della spesa pubblica - è subordinata all'accertamento di una pluralità di elementi tipici della responsabilità extracontrattuale, la cui contestuale presenza è indispensabile per accogliere la domanda del ricorrente⁵¹⁸. L'esistenza di un fatto ingiusto - vale a dire la lesione *non iure* del diritto soggettivo costituzionalmente protetto alla durata ragionevole del processo, necessario per assicurarne l'equità e l'effettività - così come di un danno che sia conseguenza del predetto evento e, infine, di un preciso nesso di causalità che confermi il legame tra il fatto della violazione e il pregiudizio subito, sono tutti indici richiamati in seno al testo di legge in esame, per concludere nel senso di una violazione dell'art. 6(1) Cedue che consenta, a chi ne è vittima, di ottenere l'equa riparazione.

⁵¹⁷ Il richiamo all'art. 2056 c.c., e dunque all'art. 1223 cod. civ. rubricato "risarcimento del danno" costituisce "una palese antinomia tra l'equa riparazione, che è categoria diversa da risarcimento del danno e la disciplina che le si è voluta applicare, la quale è proprio la disciplina del risarcimento" (C. CASTRONOVO, *op.ult.cit.*, p. 281). Lo stesso rinvio operato dalla L. 89/2001 alla disposizione in esame, tuttavia, costituisce anche un argomento *a contrario* sulla cui base affermare la natura indennitaria del rimedio, posto che "qualora fosse stato dettato per la disciplina della liquidazione dei danni derivanti da fatto illecito, esso sarebbe stato perfettamente inutile, considerata la natura di regola generale incorporata nella detta disposizione" (A. GENOVESE, *Contributo allo studio del danno da irragionevole durata del processo*, *op.cit.*, p. 121, parafrasando il pensiero di A. Didone, in *Equa riparazione e ragionevole durata del processo*, Milano, 2002, p. 41). In adesione a una simile ottica, l'A. ritiene che la disciplina di cui all'art. 2-bis, della L. 89/2001 e successive modifiche contenga due norme, di cui una, volta a liquidare il danno non patrimoniale sulla base dei limiti previsti dal legislatore medesimo ai commi 1 e 2; e l'altra - ricavabile dal comma 3 - idonea a ristorare integralmente il danno patrimoniale, stante l'espressa possibilità per il giudice di liquidare l'equa riparazione anche in deroga al comma 1, e dunque, oltre i limiti, minimi e massimi, previsti dal legislatore medesimo per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole (A. GENOVESE, *op.ult.cit.*, p. 190 ss.). Una tale interpretazione della L. 89/2001, tuttavia, non sembra rispondere allo spirito della disciplina prevista dal legislatore, il quale, da una parte, rinvia genericamente all'art. 2056 c.c. (e non all'art. 2059 c.c.) per la determinazione dell'indennizzo, senza distinguere tra danno patrimoniale e non patrimoniale; dall'altra parte, nel prevedere una deroga alla misura dell'indennizzo di cui all'art. 2, comma 1, sembra riferirsi alla sola possibilità di una riduzione *in peius* della somma, nell'ipotesi in cui il valore della causa sia inferiore alla misura minima dell'indennizzo medesimo. Per un'analisi più puntuale dell'art. 2-bis, comma 3, in linea con quanto da ultimo esposto, si veda E. IANNELLO, *Le modifiche alla legge Pinto tra esigenze di deflazione del contenzioso e contenimento della spesa pubblica e giurisprudenza di Strasburgo*, in *Giur. merito*, 1, 2013, 0013B.

⁵¹⁸ In senso conforme, M. SERIO (*Il danno da irragionevole durata del processo. Raffronto tra esperienze nazionali*, *op.cit.*) il quale osserva che il carattere puramente equitativo della riparazione non sconfigge la natura risarcitoria del ristoro previsto dalla L. 89/2001 "sia perché la valutazione equitativa del danno è la tecnica liquidativa legalmente riconosciuta in ogni caso di valutazione impossibile o sommamente difficile del danno, tanto se dipende da responsabilità aquiliana quanto se di origine contrattuale (secondo il combinato disposto degli artt. 2056 e 1226 cod. civ.), sia perché per definizione il ritardo nella conclusione di un processo tende a provocare conseguenze ramificate e sfuggenti alla legge della regolarità statistica o al metodo della precisa individuazione e riconoscibilità degli effetti pregiudizievoli" (p. 20).

Il fatto *contra ius* che permette, insieme agli altri, l'accoglimento della domanda del singolo è identificato dalla legge in esame col superamento del termine ragionevole del processo. Ogni procedimento giurisdizionale, infatti – ai sensi dell'art. 2, comma 2-bis, della L. 89/2001 - soddisfa sempre la cornice temporale del giusto processo, se non eccede la misura di tre anni in primo grado, due anni in appello e un anno nel giudizio di legittimità; ovvero se, come previsto al comma 2-ter dello stesso articolo, il medesimo è riferito a una lite strutturata in tre gradi di giudizio e definita in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni⁵¹⁹. Una tale declinazione della ragionevolezza – unica e immutabile per ciascun tipo di processo (civile, penale o amministrativo) e di tutela (cognizione, esecutiva o cautelare) – sposa una visione assai rigida della durata ottimale del processo, prescindendo dalla complessità e dalla natura degli interessi proprie di ogni lite. La stessa raccoglie al suo interno (rielaborandole in modo del tutto originale) una pluralità di suggestioni provenienti dal Consiglio d'Europa, per il tramite dei suoi organi giurisdizionali e non, tra cui, ad esempio, l'idea che due anni per ogni grado di giudizio sia un tempo sempre conforme all'art. 6(1) della Convenzione e che, per scongiurare la violazione di quest'ultima, sia opportuno

⁵¹⁹ L'articolo 2, comma 2-ter della L. 89/2001, in forza del quale il termine ragionevole si considera rispettato se il giudizio è definito, in modo irrevocabile, entro un termine non superiore a sei anni, consente a un procedimento in unico grado di protrarsi sino a sei anni. Il tenore letterale della previsione, dunque – come evidenziato nelle sei ordinanze di rimessione, emesse tra il 14 ottobre 2013 e il 13 maggio 2014, dalla Corte d'appello di Firenze, sezione seconda civile, nel corso di separati procedimenti di equa riparazione per la durata eccessiva del giudizio ex art. 89/2001 – si porrebbe in chiaro contrasto con gli articoli 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Cedu), alla stregua del comma 2-bis, dell'art. 2 della L.89/2001, il quale determina indistintamente in tre anni (anche per procedimenti richiedenti una maggiore celerità rispetto all'ordinario processo di cognizione) la durata ragionevole del primo grado di giudizio. Sul punto, la Corte Costituzionale, in linea con l'orientamento della giurisprudenza di legittimità (Cass., sesta sezione civile, sentenza 6 novembre 2014, n. 23745), ha ritenuto che l'interpretazione sistematica dei commi 2-bis e 2-ter dell'art. 2 consente di riferire l'arco temporale di sei anni soltanto a un procedimento articolatosi in tre gradi di giudizio, permettendo, dunque, di compensare le violazioni determinatesi in una fase con l'eventuale recupero goduto in un'altra: "L'art. 2, comma 2-ter, pertanto, benché sia in linea astratta riferibile a qualunque procedimento civile di cognizione, non potrà in concreto trovare applicazione nel procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001, che non è strutturato in tre gradi di giudizio" (Corte Cost. sentenza 19 febbraio 2016, n. 36, punto 6). Al contempo, però, la questione di legittimità costituzionale è stata ritenuta fondata in relazione all'art. 2, comma 2-bis, nella parte in cui esso determina in tre anni la ragionevole durata del procedimento regolato dalla stessa legge 89/2001, nel primo e unico grado di merito. Una simile previsione, infatti, si pone in insanabile contrasto con la consolidata giurisprudenza della Corte Edu (sentenza 6 marzo 2012, Gagliano Giorgi c. Italia; sentenza 27 settembre 2011, CE.DI.SA Fortore snc Diagnostica Medica Chirurgica c. Italia; sentenza 21 dicembre 2010, Belperio e Ciarmoli c. Italia), secondo la quale lo Stato è tenuto a concludere il procedimento di equa riparazione in tempi più celeri (più esattamente, in due anni) di quelli consentiti nelle procedure ordinarie (Corte Cost., cit., punto 8).

stabilire *ex ante* i tempi massimi di ogni lite. Le scelte legislative in tema di ragionevole durata del processo, a ogni modo, se sottoposte a un vaglio più attento, divergono sia dalle indicazioni elaborate dalla Corte Edu nel dare attuazione all'art. 6(1) Cedu⁵²⁰, sia dalle soluzioni offerte dalla Cepej e dal Gruppo SATURN⁵²¹, per garantire la massima efficienza giudiziaria⁵²².

Da un canto, infatti, la L. 89/2001 non chiede al giudice di esaminare la singola fattispecie alla luce dei criteri formulati dai giudici europei, per decidere se accogliere o meno la domanda del ricorrente; al contrario, l'intento del legislatore "è sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale"⁵²³. Il richiamo alla complessità del caso, all'oggetto del procedimento, al comportamento delle parti e del giudice durante il processo, nonché di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione, di cui al comma 2, dell'art. 2, pertanto – se valutato alla luce dei successivi commi 2-bis e 2-ter – è un mero appiglio argomentativo, utile soltanto per rigettare la domanda di parte. Il giudice, in altri termini, può esaminare la durata del processo nel suo complesso all'unico fine di escludere la violazione del diritto del ricorrente, pur in presenza di un procedimento che eccede la durata ritenuta congrua per legge. In caso contrario, invece, l'accertamento del fatto ingiusto è circoscritto alla sola porzione di tempo che oltrepassa la misura ragionevole prevista dal legislatore senza che, ai fini del computo, si tenga conto del tempo in cui il processo è sospeso, né di quello intercorso tra il giorno in cui inizia a decorrere il termine per proporre l'impugnazione e la proposizione della stessa⁵²⁴. La normativa nazionale, pertanto, si muove in senso del tutto antitetico rispetto al fine perseguito dalla Corte Edu attraverso l'uso dei suddetti parametri, posto che questi ultimi – tra cui, in particolare, quello della posta in gioco (erroneamente assimilata dal legislatore italiano con l'oggetto del procedimento)⁵²⁵ – sono utili per determinare, in modo sempre

⁵²⁰ *Supra*, Cap. I, par. 6 e ss.

⁵²¹ Si tratta del gruppo di ricerca costituito dalla Cepej nel 2007 per lo studio e l'analisi dei tempi processuali (*Study and Analysis of Time Use Research Network*) di cui più diffusamente *supra* Cap. I, par. 3 e 14.

⁵²² *Supra*, Cap. I, par. 14.

⁵²³ Corte Cost., sentenza 36/2016, cit., punto 4.

⁵²⁴ L. 89/2001, art. 2, comma 2-quater.

⁵²⁵ *Supra*, Cap. I, par. 9.

diverso, la durata opportuna del singolo giudizio osservata nel suo insieme e, se necessario, aggravare la posizione dello Stato nei confronti del ricorrente mediante una drastica riduzione dei tempi considerati congrui⁵²⁶.

La cornice temporale del processo prevista dall'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della L. 89/2001, d'altro canto, non sembra neppure aderire al modello del cd. *time-frame* suggerito dalla Cepej. L'indicazione di un diverso termine ragionevole per ogni grado di giudizio, infatti, non opera alla stregua di un chiaro riferimento normativo volto a costituire uno stimolo per l'intera amministrazione giudiziaria, al fine di incrementare la tempestività del suo agire e favorire, altresì, la prevedibilità dell'esito di ogni giudizio. Il riferimento medesimo, piuttosto, si presenta come un parametro rigido, noncurante delle risorse e dell'arretrato propri di ogni ufficio, il quale è applicabile anche ai quei procedimenti più urgenti o richiedenti una particolare diligenza nella loro conduzione, in ragione della delicatezza degli interessi in gioco (cd. *priority cases*).

8. Segue: Il danno da irragionevole durata del processo.

Una volta accertata la violazione del diritto a una ragionevole durata del processo – e, dunque, il superamento del termine di cui all'art. 2, comma 2-bis e comma 2-ter della L. 89/2001 - è necessario interrogarsi anche sugli altri elementi costitutivi del diritto all'equa riparazione, vale a dire il danno e il nesso di causalità. L'accoglimento della domanda del ricorrente, infatti, è subordinata al verificarsi della circostanza che tra le conseguenze del ritardo processuale possa individuarsi un preciso pregiudizio patrimoniale o non patrimoniale, quale conseguenza diretta e immediata della suddetta diluizione processuale. L'onere di provare un tale danno – in applicazione del generale principio di cui all'art. 2969 c.c. e data la natura monitoria del procedimento configurato dal legislatore – non può che gravare sul ricorrente il quale, quindi, è tenuto a documentarne l'esistenza e il preciso ammontare al momento stesso della proposizione della domanda introduttiva, vale a dire all'atto del deposito del ricorso e delle copie autentiche degli atti processuali di parte, dei provvedimenti del giudice e

⁵²⁶ La Corte Costituzionale ha rilevato l'esistenza di un insanabile contrasto tra la consolidata giurisprudenza della Corte Edu e l'art. 2, comma 2-bis, della L. 89/2001, con riferimento al più limitato e diverso profilo della durata del procedimento di equa riparazione (sentenza n. 36/2016). Sul punto, v. *supra*, nota n. 519.

dei verbali di causa del giudizio presupposto (art. 3, comma 3, L. 89/2001).

La posizione processuale di chi è vittima di una sicura violazione del termine ragionevole – la quale, come rilevato, appare assai gravosa sotto il profilo probatorio - non riceve da parte del legislatore alcun tipo di agevolazione; al contrario, le numerose presunzioni legali previste dal testo di legge operano soltanto in favore dell'amministrazione convenuta, al fine di escludere che dalla suddetta violazione sia disceso alcun tipo di pregiudizio. In particolare, l'art. 2, comma 2-quinquies⁵²⁷, introduce quattro ipotesi di assoluta insussistenza del diritto all'indennizzo, le quali sono *prima facie* accomunate – così, almeno, suggerisce la clausola generale di cui alla lettera d) della disposizione in oggetto – dall'origine abusiva dell'ingiustificata dilazione dei tempi del processo, riconducibile al comportamento della vittima che ha fatto un uso distorto del proprio diritto ad agire e resistere in giudizio. In linea esemplificativa, la lettera a) del predetto articolo richiama il caso del soccombente che - anche al di fuori dei casi di responsabilità aggravata per lite temeraria accertata con sentenza ex art. 96 c.p.c. – ha preso parte al processo consapevole della infondatezza, originaria o sopravvenuta, delle proprie domande o difese. La norma, dunque – senza inquadrare tale circostanza entro l'esame della condotta delle parti, quale criterio utile a escludere la stessa violazione del termine ragionevole - recide il nesso di causalità tra il pregiudizio lamentato dal ricorrente e la durata del processo, ritenendo che il primo sia stato conseguenza del solo contegno del ricorrente medesimo⁵²⁸.

La soluzione legislativa sopra esposta, come rilevato, accomuna anche le due

⁵²⁷ L. 89/2001, art. 2, comma 2-quinquies: “Non è riconosciuto alcun indennizzo: a) in favore della parte che ha agito o resistito in giudizio consapevole della infondatezza originaria o sopravvenuta delle proprie domande o difese, anche fuori dai casi di cui all'articolo 96 del codice di procedura civile; b) nel caso di cui all'articolo 91, primo comma, secondo periodo, del codice di procedura civile; c) nel caso di cui all'articolo 13, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28; d) in ogni altro caso di abuso dei poteri processuali che abbia determinato una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento”.

⁵²⁸ In senso conforme, F. DE SACTIS, *op. cit.*, 201 ss., il quale – parafrasando quanto già rilevato dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. SS. UU., 26 gennaio 2004, n. 1338) - riconduce tali ipotesi legislative di esclusione dell'indennizzo all'impossibile verificarsi del danno non patrimoniale e, dunque, di un'ansia e di un patema d'animo dovuto alla pendenza della lite per colui che abbia agito o resistito in giudizio, consapevole dell'infondatezza della sua posizione giuridica, ovvero adottato volutamente delle tecniche dilatorie per allontanare il momento della sua definizione. In senso contrario, A. GENOVESE (*op. ult. cit.*, pp. 98-109) il quale ritiene che le ipotesi di abuso processuale escludano – in linea con la giurisprudenza della Corte Edu – la violazione stessa del diritto a una ragionevole durata del processo, non riguardando soltanto il nesso di causalità tra quest'ultima e il danno subito dal ricorrente.

ulteriori ipotesi previste alle lettere b) e c) dell'art. 2, comma 2-quinquies, le quali - a un esame più approfondito - non denunciano alcuna natura illecita nella condotta del ricorrente riferendosi, piuttosto, alla decisione della parte vittoriosa di rifiutare la proposta media-conciliativa corrispondente a quanto statuito dal giudice a esito del processo presupposto. La scelta di ritenere insussistente il danno da irragionevole durata del processo in tali ultime fattispecie, allora, risiede nella semplice constatazione che il ricorrente “avrebbe potuto ottenere la tutela effettivamente spettante già molto prima, accettando la proposta conciliativa o di mediazione”⁵²⁹.

L'esclusione del danno da irragionevole durata del processo, inoltre, è presunta dal legislatore anche al successivo comma 2-sexies⁵³⁰, in presenza di atteggiamenti sintomatici di una scarsa attenzione e cura del ricorrente per la possibile dilazione dei tempi del giudizio presupposto, tra cui la contumacia di quest'ultimo (lett. b), la sua rinuncia agli atti del giudizio o un'inerzia tale da determinare l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 307 c.p.c. (lett. c), nonché l'irrisorietà della pretesa o del valore della causa, valutata anche in relazione alle condizioni personali della parte (lett. g). Quest'ultima ipotesi, tuttavia, si presenta di difficile comprensione, soprattutto in ragione del fatto che l'interesse del ricorrente a una più celere definizione della lite, così come l'entità del danno subito a causa dell'eccessivo protrarsi di quest'ultima non dipendono affatto, secondo un rapporto di diretta proporzionalità, dalla valutazione economica dell'oggetto del processo presupposto. Anche cause dal valore esiguo, infatti, possono produrre danni ragguardevoli, benché la scarsa rilevanza della lite – indicata, altresì, all'art. 2-bis, comma 2, tra i criteri che guidano la discrezionalità del

⁵²⁹ E. IANNELLO, *op.ult.cit.*, par. 3.

⁵³⁰ L. 89/2001, art. 2, comma 2-sexies: “Si presume insussistente il pregiudizio da irragionevole durata del processo, salvo prova contraria, nel caso di: a) dichiarazione di intervenuta prescrizione del reato, limitatamente all'imputato; b) contumacia della parte; c) estinzione del processo per rinuncia o inattività delle parti ai sensi degli articoli 306 e 307 del codice di procedura civile e dell'articolo 84 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104; d) perenzione del ricorso ai sensi degli articoli 81 e 82 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104; e) mancata presentazione della domanda di riunione nel giudizio amministrativo presupposto, in pendenza di giudizi dalla stessa parte introdotti e ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 70 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104; f) introduzione di domande nuove, connesse con altre già proposte, con ricorso separato, pur ricorrendo i presupposti per i motivi aggiunti di cui all'articolo 43 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, salvo che il giudice amministrativo disponga la separazione dei processi; g) irrisorietà della pretesa o del valore della causa, valutata anche in relazione alle condizioni personali della parte”.

giudicante nella liquidazione dell'indennizzo – può condizionare il *quantum* dell'equa riparazione⁵³¹. La presunzione di insussistenza del danno, infine – ai sensi dell'art. 2, comma 2-septies⁵³² – opera anche nell'ipotesi in cui il ricorrente abbia ricevuto dal fatto ingiusto dei vantaggi patrimoniali almeno pari alla misura dell'indennizzo calcolato secondo i parametri legislativi. Si tratta, in altri termini, di una applicazione distorta del principio della *compensatio lucri cum damno*, non detraendo dall'entità del danno subito gli effetti positivi conseguenti all'illecito, ma - sulla base di un approssimativo confronto tra l'eventuale misura dell'equo indennizzo e i benefici ricevuti dalla vittima per la dilatazione dei tempi del processo - postula *in toto* l'assenza di un danno causalmente connesso al fatto medesimo.

Le ipotesi sopra richiamate sono frutto di un chiaro intento legislativo volto a rendere più agile il mancato accoglimento della domanda di equa riparazione, mediante la presunzione di insussistenza di un danno causalmente connesso all'irragionevole durata processuale. Tali previsioni legislative, tuttavia, divergono in ordine alla possibilità della vittima di fornire la prova contraria alla presunzione medesima. Il ricorrente che versa in una delle condizioni tipizzate dalle predette norme, infatti, può documentare il pregiudizio effettivamente subito, nonché il relativo nesso di causalità tra quest'ultimo e il superamento del termine ragionevole, soltanto se non abbia posto in essere una condotta abusiva, ovvero rifiutato la risoluzione stragiudiziale della lite (art. 2, comma 2-quinquies). La finalità sottesa all'introduzione di simili presunzioni *iuris tantum* – le quali, com'è evidente, non spostano l'onere probatorio del ricorrente sull'amministrazione convenuta – appare antitetica rispetto a quella perseguita dal testo di legge medesimo, per effetto della configurazione di

⁵³¹ Il valore della causa o della pretesa del ricorrente nel giudizio presupposto – quale criterio richiamato sia all'art. 2 che all'art. 2-bis della L. 89/2001 - opera nell'un caso sotto il profilo dell'accertamento delle conseguenze della violazione del termine ragionevole e, nell'altro, sotto quello della liquidazione dell'indennizzo. Il riferimento a un siffatto criterio, tuttavia - se ricondotto ai parametri elaborati dalla Corte Edu tra cui, in particolare, la posta in gioco – configura, a parere dei giudici di legittimità, l'esistenza di regola di giudizio secondo la quale esista una soglia minima di gravità, al di sotto della quale il danno non è indennizzabile. Il rimedio in esame, infatti, non riguarderebbe “sia le violazioni minime del termine di durata ragionevole, di per sé non significative; sia quelle di maggior estensione temporale ma riferibili a giudizi presupposti di carattere bagatellare, in cui esigua è la posta in gioco e trascurabili i rischi sostanziali e processuali connessi (Cass. n. 633 del 2014)” (Cass. civile, sez. II, sentenza 24 aprile 2019, n. 11228).

⁵³² L. 89/2001, art. 2, comma 2-septies: “Si presume parimenti insussistente il danno quando la parte ha conseguito, per effetto della irragionevole durata del processo, vantaggi patrimoniali eguali o maggiori rispetto alla misura dell'indennizzo altrimenti dovuto”.

precisi limiti temporali per ogni grado di giudizio, volti a stabilire se la durata del processo sia congrua o meno. La presunzione legale di cui all'art. 2, commi 2-sexies e 2-septies, infatti, non è utile a esonerare il ricorrente anche dalla prova degli ulteriori elementi costitutivi del diritto all'equa riparazione; al contrario, essa denota un significativo aggravamento della posizione processuale del ricorrente, nel senso di accentuare la necessità che quest'ultimo fornisca al giudice una prova assai rigorosa del pregiudizio subito e del relativo nesso di causalità, affinché la sua richiesta riparatoria possa essere accolta.

L'accertamento delle poste di danno subite dal ricorrente a fronte del prolungarsi di un procedimento per un tempo irragionevole, tuttavia, non è sempre agevole in quanto, da un lato, la natura del pregiudizio meritevole di equa riparazione può essere tanto patrimoniale quanto non patrimoniale e, dunque, provocare all'attore o al convenuto del processo presupposto sia delle perdite di carattere economico (le quali si estrinsecano attraverso una visibile diminuzione del proprio patrimonio o delle occasioni di guadagno per chi è parte in causa), sia un patema e sofferenza d'animo di non semplice quantificazione. Dall'altro lato, inoltre, la richiesta di un simile ristoro può rivelarsi, in concreto, uno strumento utile a sovvertire, subdolamente, la pronuncia di merito e fornire, così, all'istante quanto negatogli dal giudice di prime cure, ovvero a soddisfare delle pretese che avrebbero dovuto essere richieste dalla stessa parte istante mediante altri strumenti processuali⁵³³.

In considerazione delle suddette criticità, i giudici di legittimità hanno applicato un

⁵³³ Si pensi, a titolo esemplificativo, alle spese processuali sopportate nel corso del processo, ovvero ai canoni locativi non percepiti a fronte della ritardata consegna dell'immobile a uso abitativo, così come all'incremento delle spese di ripristino del bene medesimo per l'aumento del costo della vita nelle more del giudizio. La richiesta di un ristoro per simili poste di danno patrimoniale, infatti, deve trovare puntuale formulazione in sede di cognizione attraverso una domanda di rimborso delle spese processuali in seno al medesimo giudizio presupposto, nonché la richiesta di risarcimento ex art. 1591 c.c., trattandosi, in entrambi i casi, di conseguenze collegate a vicende diverse dalla mera durata del processo. Da un lato, infatti, le spese processuali sono diretta conseguenza della scelta di avvalersi del diritto di azione e regolate dalla regola della soccombenza (cfr. Cass. 24 gennaio 2007, n. 1605); dall'altro, "il ritardo nella riconsegna e nel mancato godimento dell'appartamento, non necessitato da norme che ne vietino il rilascio, è esclusivamente dovuto alla resistenza della controparte nel processo presupposto, e quindi non è imputabile all'apparato statale e allo strumento processuale con la sua durata" (Cass. 15 novembre 2010, n. 23053). La materia del rilascio di immobili da ultima richiamata è stata oggetto di attento esame anche da parte della Corte Edu, a partire dal 1999 con la sentenza *Immobiliare Saffi c. Italia* (n. 22774/93, del 28 luglio 1999) rivisto – secondo la conclusione sopra descritta – con il caso *Mascolo c. Italia* (n. 68792/01, 16 dicembre 2004). Per un esame approfondito delle suddette vicende, v. F. DE SANTIS, *op.ult.cit.*, pp. 229 ss.

approccio diverso per le due ipotesi di danno patrimoniale e non patrimoniale, assumendo – in linea con la giurisprudenza europea in materia⁵³⁴ - che soltanto il pregiudizio psicologico che consegue all'incertezza della pendenza della lite (a prescindere dall'esito della stessa e, quindi, anche se sfavorevole alla vittima della violazione) rifletta l'*id quod plerumque accidit* e sollevi, pertanto, salvo prova contraria, il ricorrente dall'onere di doverne documentare l'esistenza⁵³⁵. La sofferenza di un danno non patrimoniale per l'irragionevole durata del processo, del resto – non derivando da circostanze esteriori e sensibili – “non è suscettibile di ricevere un'obiettiva dimostrazione, onde l'interprete deve prendere atto che esso si verifica nella normalità dei casi e parlare non di danno in *re ipsa*, ma di prova del danno di regola in *re ipsa*, da superare attraverso la dimostrazione, nel caso concreto, della sussistenza di circostanze (quali i benefici che una parte abbia tratto dalle lungaggini processuali) che escludono la verifica di quelle conseguenze”⁵³⁶. La regola opposta opera, invece, nell'ipotesi di più semplice definizione eziologica di danno emergente e lucro cessante, i quali – ai sensi degli artt. 1223, 1226 e 1227 c.c., richiamati dall'art. 2-bis, comma 2, della stessa L. 89/2001 per il tramite dell'art. 2056 c.c. – devono essere una conseguenza immediata, diretta e quantificabile (almeno in via equitativa dal giudice, ove non sia oggettivamente possibile determinarne il preciso ammontare) dell'accertata durata irragionevole del procedimento presupposto⁵³⁷. L'esistenza di una simile perdita economicamente rilevante - la cui prova, come rilevato, grava interamente sul ricorrente senza alcun tipo di agevolazione legislativa

⁵³⁴ La Corte Edu, infatti, accertata la violazione dell'art. 6(1) Cedu, liquida di norma il danno non patrimoniale in favore della vittima senza richiedere la prova della sua sussistenza; prova, quest'ultima, necessaria, invece, per l'eventuale riconoscimento del danno patrimoniale. Alla base di una simile scelta di liquidazione standardizzata dei cd. *non-pecuniary damages* – come precisato dalla stessa Corte Edu nel caso Cocchiarella c. Italia (64886/01, 23 marzo 2006, §67) – riposa un duplice intento: “*On the one hand it encouraged States to find their own, universally accessible, solution to the problem, and on the other hand it allowed applicants to avoid being penalised for the lack of domestic remedies*”.

⁵³⁵ La Corte di Cassazione, nella sentenza del 26 gennaio 2004, n. 1338, pronunciata a Sezioni Unite, ha puntualizzato che la scelta di aderire a un simile orientamento interpretativo di derivazione europea “non significa, però, che il danno non patrimoniale sia insito nella mera esistenza della violazione, sia cioè, come si usa dire in *re ipsa*. Ciò comporterebbe che, accertata la violazione, dovrebbe necessariamente conseguirne il risarcimento del danno non patrimoniale, che non potrebbe giammai essere escluso. Ma tale tesi interpretativa si porrebbe in chiaro contrasto proprio con l'art. 41 CEDU, ove si prevede che, accertata la violazione, la Corte Europea accorda un'equa soddisfazione alla parte lesa “quando è il caso” e, quindi, non in tutti i casi”.

⁵³⁶ M. SERIO, *op.ult.cit.*, p. 43.

⁵³⁷ *Ex multis* Cass. civile, sezione prima, sentenza 28 settembre 2005, n. 18953.

- non deve costituire, inoltre, l'esito di una negligenza attribuibile al ricorrente medesimo che, ad esempio, versi in una delle circostanze di cui all'art. 2, comma 2-quinquies e seguenti⁵³⁸.

La dimostrazione – secondo le due diverse regole probatorie appena esaminate - delle diverse poste di danno da irragionevole durata del processo, pertanto, consente al giudice di accogliere la richiesta di equa riparazione. Il ristoro che consegue alla violazione del termine ragionevole, tuttavia – come chiarito dalla L. 89/2001, all'art. 2-bis («Misura dell'indennizzo») – si risolve in una somma omnicomprensiva, patrimoniale e non patrimoniale, che non assicura la piena reintegrazione dell'altrui sfera giuridica violata poiché, da un lato, la sua liquidazione deve rispondere a precisi limiti, minimi e massimi, i quali sono suscettibili di incremento o decremento a seconda delle peculiarità del singolo caso concreto, purché entro il valore della causa o, se inferiore, del diritto accertato dal giudice⁵³⁹; dall'altro lato, la sua erogazione è condizionata alla effettiva presenza di risorse disponibili nei pertinenti capitoli del bilancio statale⁵⁴⁰. La suddetta circostanza, a ogni modo, allontana soltanto in parte l'equa riparazione dal modello della responsabilità aquiliana, posto che la limitazione del *quantum* risarcibile costituisce una necessità legislativa rispondente a esigenze di contenimento della spesa pubblica, ma non idonea – come osservato - a privare l'istituto medesimo delle sue intrinseche finalità riparatorie e preventive, volte a impedire in futuro le occasioni di reiterazione da parte dello Stato di simili pregiudizi.

9. Segue: I rimedi preventivi alla violazione del diritto a una ragionevole durata del processo e i profili di illegittimità costituzionale.

Il rimedio posto a tutela della ragionevole durata del processo, come osservato⁵⁴¹, è stato oggetto di profonde modifiche da parte del legislatore italiano, il quale è intervenuto a più riprese sulla normativa che disciplina il diritto all'equa riparazione, al fine non solo di rendere la normativa medesima sempre più aderente agli obiettivi

⁵³⁸ Il riferimento è alle ipotesi disciplinate all'art. 2, comma 2-quinquies, 2-sexies e 2-septies della L. 89/2001, così come riportati *supra*, alle note n. 527, 530 e 532.

⁵³⁹ *Supra*, par. 6.

⁵⁴⁰ L. 89/2001, art. 5-sexies («Modalità di pagamento»), comma 6.

⁵⁴¹ *Supra*, par. 5.

deflattivi del contenzioso (tanto interno quanto europeo), ma anche di razionalizzare i costi dovuti al reiterarsi delle violazioni dell'art. 6(1) Cedu. I cambiamenti apportati alla L. 89/2001 con la L. 28 dicembre 2015, n. 208 hanno perseguito entrambi i suddetti propositi provando, da un lato, a contenere sempre di più il *quantum* dell'indennizzo riconosciuto alla vittima di indebiti ritardi processuali e, dall'altro, a riconfigurare in chiave non più soltanto compensativa la tutela apprestata dall'ordinamento nell'ipotesi di superamento del termine ragionevole.

Il profilo da ultimo richiamato si coglie nella nuova formulazione dell'art. 1-bis della L. 89/2001 che, al primo comma, riconosce il “diritto a esperire rimedi preventivi” alla violazione dell'art.6(1) della Convenzione per chiunque sia parte in causa. Rimedi, questi ultimi, che si concretizzano in precise facoltà processuali – diverse in relazione al tipo e alla natura del procedimento presupposto – il cui utilizzo, tuttavia, si rende necessario per la parte che voglia far salvo il proprio diritto (questa volta in senso tecnico) di chiedere un ristoro per l'eventuale danno cagionato dall'indebito protrarsi della lite⁵⁴². Tali rimedi acceleratori, infatti, configurano più propriamente degli oneri cui è subordinata la proponibilità dell'azione di equa riparazione⁵⁴³, con riferimento a tutti quei procedimenti presupposti che, alla data del 31 ottobre 2016, non eccedano i termini ragionevoli per il rispettivo grado di giudizio⁵⁴⁴. In particolare, ai sensi dell'art. 1-ter della L. 89/2001, i rimedi preventivi per il processo civile di primo e secondo grado sono, alternativamente, la scelta di introdurre il giudizio presupposto nelle forme del procedimento sommario di cognizione ex art. 702-bis c.p.c. ovvero di depositare – almeno sei mesi prima che

⁵⁴² L. 89/2001, art. 2, comma 1: “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'art. 1-ter”.

⁵⁴³ Sul punto, B. LAVARINI (*La ragionevole durata del processo come garanzia soggettiva*, in *La legislazione penale*, 2019, p. 13, visibile su http://www.la legislazione penale.eu/wp-content/uploads/2019/12/LavariniLP_Interventi-e-relazioni-1.pdf) osserva che non è appropriato parlare di ‘diritto’ con riferimento alla disponibilità di rimedi preventivi “se si considera che: a) a quel diritto non corrisponde alcun dovere dell'autorità procedente di accelerare il processo, dato che, ex art. 2 co. 7 l. cit., restano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti; b) soprattutto, l'esercizio del presunto diritto è in realtà *condicio sine qua non* per l'ammissibilità – nel caso in cui, come è altamente probabile se non certo, l'istanza non serve a nulla – del ricorso volto a ottenere il ristoro pecuniario: ‘onere’, dunque, e non ‘diritto’, come correttamente segnalato in dottrina (cfr. K. La Regina, Legge Pinto, cit., 6)”.

⁵⁴⁴ L. 89/2001, art. 6 (norma transitoria), comma 2-bis: “Nei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli di cui all'art. 2, comma 2-bis, e in quelli assunti in decisione alla stessa data non si applica il comma 1 dell'articolo 2”.

siano decorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-bis – l'istanza che consente il mutamento di rito, da ordinario a sommario di cognizione, ex art. 183-bis c.p.c. o quella che, ai sensi dell'art. 281-sexies c.p.c., permette la definizione della lite con decisione a seguito di trattazione orale⁵⁴⁵. Con riguardo agli altri procedimenti giurisdizionali e per tutti i giudizi avanti alla Corte di Cassazione, l'esperimento del rimedio preventivo si risolve nel deposito di un'istanza cd. di accelerazione (o di prelievo, per il solo processo amministrativo) volta a segnalare l'urgenza della causa entro un tempo, rispettivamente, di sei mesi o di due mesi per i soli giudizi di legittimità, ritenuto utile per evitare lo sfioramento del termine ragionevole⁵⁴⁶.

Una simile configurazione mista (cioè in parte acceleratoria e in parte compensativa) delle garanzie a tutela del diritto a una ragionevole durata del processo – rispettosa del margine di discrezionalità concesso a ogni Stato, nonché preferibile secondo gli stessi giudici della Corte Edu⁵⁴⁷ - introduce un rapporto di priorità tra l'esperimento delle predette forme rimediali determinando, in concreto, un contingentamento del ristoro tra tutti coloro che siano stati vittime di giudizi indebitamenti lunghi. L'effetto prodotto dal mancato utilizzo dei rimedi preventivi, infatti, è assai svantaggioso, posto che non soltanto esso impedisce a chi sia parte di un processo di ottenere un ristoro per il pregiudizio subito; ma esclude, altresì, che la giurisdizione europea possa intervenire, in via sussidiaria, in favore di chi non abbia esaurito le vie di ricorso interne, scegliendo di non avvalersi di alcuna tra le facoltà di cui all'art. 1-ter. Siffatta scelta normativa, a ogni modo, non può sottendere il mero desiderio di ostacolare l'accesso all'ulteriore procedura che consente una riparazione (adeguata e sufficiente) per la violazione subita, ma - al fine di non inficiare la complessiva effettività del rimedio nazionale, ai sensi dell'art. 13 Cedu – la previsione di un rimedio sollecitatorio è volta a incidere sull'andamento della causa ove tale rimedio è esperito, attribuendo alla parte “*a personal right to compel the State to exercise its supervisory powers*”⁵⁴⁸. In caso contrario, infatti, il rimedio domestico – benché soltanto con riferimento a uno dei due profili (quello preventivo) in cui si

⁵⁴⁵ L. 89/2001, art. 1-ter, comma 1.

⁵⁴⁶ L. 89/2001, art. 1-ter, commi 2, 3, 4, 5 e 6.

⁵⁴⁷ Cfr. Corte Edu, *Scordino c. Italy (No. 1)*, 26 marzo 2006 (*supra*, Cap. I, par. 3).

⁵⁴⁸ Corte Edu, *Techniki Olympiaki A.E. c. Grecia*, 1° ottobre 2013, ric. n. 40547/10, par. 39 ove è richiamato il precedente *Hartman v. Czech Republic*, no. 53341/99, § 66, ECHR 2003-VIII.

articola la tutela statale – violerebbe la Convenzione, consentendo l'intervento sussidiario della giurisdizione internazionale, anche ove la vittima dell'illecito non abbia esaurito tutte le procedure previste dal legislatore nazionale⁵⁴⁹.

La Corte Edu, nell'esaminare taluni rimedi preventivi propri di alcuni ordinamenti stranieri⁵⁵⁰, ha escluso che simili strumenti mancassero di effettività in ragione della loro reale qualità acceleratoria rispetto alla durata della lite; qualità, quest'ultima, che si riflette nella capacità degli stessi di ridurre, per la parte in causa, il rischio di subire una violazione del proprio diritto alla tempestiva risoluzione del giudizio e avviare, quindi, una procedura compensativa. Tali rimedi intervengono *ex ante* a tutela dell'art. 6(1) Cedu, consentendo a ciascuna delle parti in lite di palesare la propria esigenza di affrettare la conclusione del processo, con la consapevolezza, inoltre, di poter segnalare l'eventuale inerzia delle autorità giurisdizionali destinatarie della loro richiesta. La parte che ha depositato un'istanza preventiva, infatti, dispone di un'ulteriore istanza sollecitatoria, la quale è tale da obbligare le autorità competenti a esaminarla nonché, se fondata, a fissare l'udienza per la definizione della causa entro un termine congruo⁵⁵¹.

Le considerazioni appena svolte, inoltre, hanno guidato i giudici europei nel caso *Olivieri e altri c. Italia*⁵⁵², ove è stato ritenuto che l'istanza di prelievo prevista dall'art. 54, comma 2, L. 133/2008, così come modificata col d.lgs. n. 104/2010⁵⁵³, mancasse di effettività, violando l'art. 13 Cedu. Siffatta istanza, infatti – disciplinata all'art. 71,

⁵⁴⁹ *Supra*, Cap. I, par. 4.

⁵⁵⁰ Il riferimento è ai rimedi acceleratori contro la violazione dell'art. 6(1) introdotti in Slovenia e in Grecia, rispettivamente, con il Protection of the Right to a Trial without undue Delay Act del 2006 (*Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja*) e con la L. n. 4055/2012 *on a fair trial within a reasonable time*. In entrambe le ipotesi, la Corte Edu, nei casi *Grzincic c. Slovenia*, 3 maggio 2007, ric. n. 26867/02 (parr. 85-98) e *Techniki Olympiaki A.E. c. Grecia*, 1° ottobre 2013, ric. n. 40547/10 (in specie par. 37-40) ha ritenuto che simili rimedi, combinati con un rimedio compensativo con accesso subordinato all'esperimento dei primi, fossero effettivi.

⁵⁵¹ Corte Edu, *Grzincic c. Slovenia*, 3 maggio 2007, ric. n. 26867/02, §85-98; *Techniki Olympiaki A.E. c. Grecia*, 1° ottobre 2013, ric. n. 40547/10, §37-40.

⁵⁵² Corte Edu, 25 febbraio 2016, ricorso n. 17708/2012, *Olivieri e altri c. Italia*, con nota di F. DE SANTIS DI NICOLA, *Istanza di prelievo e altri "rimedi preventivi" per la ragionevole durata del processo*, in *Giur. It.*, 2016, 1975 ss.

⁵⁵³ Il testo dell'art. 54, comma 2, della L. 133/2008 (che ha convertito con modifiche il d.l. 112/2008) in vigore all'epoca della pronuncia della Corte Edu era il seguente: "La domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione".

comma 2, del c.p.a. - configurava espressamente una condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione, applicabile tanto ai processi amministrativi iniziati dopo l'entrata in vigore della predetta novella, quanto a quelli già pendenti in quella data⁵⁵⁴. L'obbligatoria esperibilità del rimedio anche per i processi già instaurati e, dunque, caduti abbondantemente oltre il termine ragionevole⁵⁵⁵, così come l'eventualità che, nella fase applicativa della suddetta norma, i giudici nazionali riferissero il *quantum* indennizzabile al solo periodo successivo alla presentazione dell'istanza medesima⁵⁵⁶, costituirono solo uno dei motivi che condussero la Corte Edu a ritenere che la suddetta disciplina fosse incompatibile con la Convenzione. L'impianto argomentativo volto a sostenere l'ineffettività del rimedio in esame rinviene, più esattamente, la sua asse portante nella disamina dei caratteri propri del rimedio in oggetto, osservandone le limitate potenzialità acceleratorie nei riguardi di un qualsivoglia processo amministrativo in corso, sia sotto il profilo formale sia, soprattutto, pratico⁵⁵⁷. Tale istanza, infatti, conferisce alla parte soltanto la facoltà di segnalare al giudice l'urgenza del ricorso, senza assicurare che la predetta richiesta sia esaminata o – nel caso in cui non trovi il favore del giudicante medesimo – incida *ex se* sull'ordine cronologico di decisione delle cause iscritte a ruolo. Una simile considerazione, la quale scaturisce dalla lettura dell'art. 71, comma 2, c.p.a., trova conferma, secondo la Corte medesima, nella prassi dei giudici nazionali, dalla quale si evince una certa discontinuità nel dare seguito alla predetta sollecitazione di parte, che può precedere, finanche con una distanza di dodici anni, l'udienza di discussione⁵⁵⁸.

⁵⁵⁴ La Corte Edu aveva in parte già affrontato la questione nel caso *Daddi c. Italia*, 2 giugno 2009, ric. n. 15476/09, con riferimento alla precedente formulazione della disposizione *de qua*, prima dunque che questa fosse modificata nel 2010 con il decreto legislativo che inserì nel suo testo l'inciso "né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione". In quel caso – pur dichiarando irricevibile il ricorso – la Corte Edu sottolineò che l'applicazione dell'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112/2008 ai processi conclusi prima della sua entrata in vigore (25 giugno 2008) avrebbe compromesso l'effettività dello stesso rimedio compensativo, impedendo l'accesso alla tutela indennitaria per il solo fatto di non aver depositato l'istanza di prelievo. A fronte di una tale avvertenza, la giurisprudenza di legittimità aveva considerato la mancata presentazione dell'istanza di prelievo – per i processi già pendenti – idonea a condizionare soltanto il *quantum* riconosciuto alla vittima, riferibile, dunque, al solo periodo anteriore alla data del 25 giugno 2008 (Cfr. Cass., Sez. VI, 13 aprile 2012, n. 5914; Cass., Sez. VI, 24 maggio 2012, n. 8266; Cass., Sez. VI, 12 settembre 2012, n. 15303). Una simile interpretazione dell'art. 54, comma 2, d.l. n. 112/2008 non fu più ritenuta possibile a fronte della predetta novella legislativa (Cass., Sez. VI, 15 febbraio 2013, n. 3740).

⁵⁵⁵ Corte Edu, *Olivieri e altri c. Italia*, § 62.

⁵⁵⁶ Corte Edu, *Olivieri e altri c. Italia*, § 68.

⁵⁵⁷ Corte Edu, *Olivieri e altri c. Italia*, § 51-61.

⁵⁵⁸ Corte Edu, *Olivieri e altri c. Italia*, §56.

Il severo giudizio di ineffettività rivolto dalla Corte Edu al rimedio misto posto a tutela del diritto a una ragionevole durata del processo, pur riferito al solo processo amministrativo e, soprattutto - stante l' anteriorità della vicenda rispetto all' entrata in vigore dell' art. 1-ter - relativo a un' istanza ancora estranea al tessuto normativo della L. 89/2001, invita senz' altro a riflettere sul possibile ampliamento delle predette conclusioni, oltre un tale ristretto ambito⁵⁵⁹. Gli interventi operati sulla normativa interna al fine di adeguare la stessa alla predetta pronuncia, del resto, non si sono limitati soltanto a recepire puntualmente le considerazioni svolte dalla Corte europea entro il loro perimetro originario, travolgendo, dunque, l' art. 54, comma 2, del d.l. 112 del 2008, poiché in contrasto con l' art. 117 Cost., primo comma, in relazione agli artt. 6(1) e 13 Cedu (Corte Cost., sentenza n. 34/2019). Il principio di diritto sotteso alla sentenza Olivieri, al contrario, è stato proiettato dai giudici costituzionali oltre la materia amministrativa, mostrando, almeno *prima facie*, la volontà dei giudici stessi di voler attingere in profondità alle riflessioni argomentative sviluppate in seno alla sentenza emessa dalla Corte Edu, volta ad auspicare un riesame generale delle capacità acceleratorie di un rimedio in grado di condizionare l' accesso alla tutela indennitaria per chi, con elevata probabilità, sia vittima di una violazione dell' art. 6(1) Cedu, poiché parte di un processo pendente oltre i termini di cui all' art. 2, L.89/2001.

La medesima critica mossa all' istituto dell' istanza di prelievo, infatti, è stata riferita anche all' istanza di accelerazione prevista dall' art. 2, comma 2-quinquies, lett. e) della L. 89/2001, nella sua formulazione vigente prima dell' ultima riforma, la quale escludeva l' indennizzabilità del danno da ritardo subito dall' imputato di un processo penale, che non avesse depositato nei trenta giorni successivi al superamento del termine ragionevole la suddetta richiesta (Corte Cost. sentenza n. 169/2019). Anche tale istanza è apparsa ai giudici della Corte Costituzionale un mero adempimento formale, una facoltà priva di riflessi acceleratori sul processo per la parte che se ne avvale, "atteso che questo, pur a fronte di una siffatta istanza, può comunque

⁵⁵⁹ La riforma effettuata con legge di stabilità 2016 sulla L. 89/2001, infatti, non sembra aver recepito in pieno le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte Edu in tema di effettività dei rimedi misti (*infra*). In tal senso si è pronunciata non solo buona parte della dottrina attenta al tema (tra cui, ad esempio, F. DE SANTIS, *op.ult.cit.* e B. LAVARINI, *op.ult.cit.*) ma anche la giurisprudenza, così come evidenziato dai numerosi quesiti di legittimità costituzionale che, sotto più profili, hanno interessato la normativa in esame dopo la sua entrata in vigore (*infra*).

proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata, senza che la violazione di detto termine possa addebitarsi ad esclusiva responsabilità del ricorrente”⁵⁶⁰.

Le censure di incostituzionalità che, in tempo ravvicinato, hanno riguardato le predette istanze – entrambe ritenute degli ostacoli sproporzionati per la vittima di un processo che fosse proseguito oltre i termini di legge se, a causa del loro mancato esperimento, quest’ultima non avesse avuto diritto di accedere comunque alla tutela indennitaria – tuttavia, non hanno interessato i suddetti istituti nella loro rinnovata veste di rimedi preventivi secondo l’art. 1-ter, L. 89/2001. La stessa Corte, infatti, chiamata in particolare a verificare l’effettività degli strumenti che, secondo il novellato impianto legislativo, condizionano l’ammissibilità della domanda di equa riparazione nel processo civile, ha ritenuto che essi fossero perfettamente conformi al dettato costituzionale, ribadendo la portata circoscritta delle proprie precedenti pronunce, entrambe riferibili *ratione temporis* a delle norme già abrogate dal legislatore (Corte Cost., sentenza n. 121/2020). La proposizione della domanda nelle forme del ricorso ex art. 702-bis c.p.c., alla pari dell’istanza volta a favorire il mutamento di rito verso tale ultimo modello ovvero a decidere la causa a seguito di una trattazione orale, infatti, rende possibile una certa riduzione dei tempi processuali, posto che nelle prime due ipotesi la mancata assegnazione dei termini per il deposito delle memorie ex art. 183 c.p.c. permette un risparmio complessivo di circa 90 giorni; e l’assenza di un periodo atto allo scambio delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, nonché al deposito della sentenza, anticipa a sua volta di circa 110 giorni la definizione del giudizio, ove la fase decisoria proceda secondo l’art. 281-sexies c.p.c. L’effetto acceleratorio attribuito ai suddetti rimedi, inoltre, è implicitamente esteso dai giudici anche alle ulteriori istanze introdotte con riguardo al processo penale e amministrativo dalla L. 28 dicembre 2015, n. 208 che, nel precisare gli effetti dell’istanza di prelievo all’art. 1, comma 781, ha previsto che la stessa possa dar luogo a una definizione della causa in camera di consiglio con sentenza in forma semplificata (art. 71-bis, c.p.a.).

La concreta produzione dei predetti effetti benefici sulle tempistiche processuali, a ogni modo – come riconosciuto dalla stessa Corte Costituzionale – non consegue, in

⁵⁶⁰ Corte Cost., sentenza n. 169/2019, punto 4.2.

maniera naturale, al deposito della domanda di parte, dal momento che “l’effettività del mutamento dello schema decisorio dipende [...] dalla valutazione della opportunità o meno di aderirvi”⁵⁶¹ propria del giudicante. La possibilità che l’esercizio del rimedio preventivo operi alla stregua di un diritto soggettivo in grado di obbligare lo Stato a verificare il corretto e tempestivo esercizio della propria giurisdizione, inoltre, è preclusa dalla configurazione normativa del rimedio preventivo medesimo. L’art. 1-ter, comma 7, della L. 89/2001, infatti - benché il testo della sentenza in esame non lo rilevi - si premura di fare in ogni caso salve “le disposizioni che determinano l’ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti”. Con riferimento al processo civile, infine, la scelta di un rito a cognizione piena che goda di forme procedurali meno rigide⁵⁶², quale soluzione universale adatta a tutti i processi indipendentemente dalla loro complessità, si scontra coi limiti applicativi propri del rito medesimo, il quale obbliga il giudice al passaggio al rito ordinario nel caso in cui le richieste delle parti necessitino una istruzione non sommaria⁵⁶³. La stessa considerazione, *mutatis mutandis*, può ripetersi per l’istanza di cui all’art. 281-sexies c.p.c.⁵⁶⁴, la quale non sempre è opportuna se l’istruzione della causa, in ragione della sua complessità, ha richiesto dei tempi assai lunghi.

Ciò che sembra aver avuto un peso davvero determinante per la Corte nella qualificazione delle suddette istanze come “possibili e concreti «modelli procedurali alternativi», volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato”⁵⁶⁵, pertanto, pare essere piuttosto il dato formale secondo cui - a seguito dell’ultima novella della L. 89/2001 - l’esperimento dei cd. rimedi preventivi deve necessariamente precedere, almeno di sei mesi (due, nel

⁵⁶¹ Corte Cost. sentenza 121/2020, punto 3.5.

⁵⁶² M. A. LUPOI, *Sommario (ma non troppo)*, in *Riv.Trim.Dir.Proc.Civ.*, 2010, fasc. 4, p. 1225 ss.

⁵⁶³ Art. 702-ter, terzo comma, c.p.c.

⁵⁶⁴ Ai sensi dell’art. 281-sexies c.p.c., infatti, “il giudice, fatte precisare le conclusioni, può ordinare la discussione orale della causa nella stessa udienza o, su istanza di parte, in un’udienza successiva e pronunciare sentenza al termine della discussione, dando lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione”. “In tal caso, la sentenza si intende pubblicata con la sottoscrizione da parte del giudice del verbale che la contiene ed è immediatamente depositata in cancelleria”. Una simile scelta è alternativa a quella di rimettere la causa in decisione assegnando i termini per lo scambio delle comparse conclusionali e memorie di replica, la quale prevede che la sentenza sia depositata in cancelleria entro sessanta giorni (o trenta giorni nel caso di trattazione scritta o mista ai sensi dell’art. 281 quinquies c.p.c.) dalla scadenza del termine per il deposito di queste ultime o dall’eventuale udienza di discussione orale richiesta dalle parti.

⁵⁶⁵ Corte Cost. sentenza 121/2020, punto 3.3.

caso di giudizio dinanzi la Corte di Cassazione) il superamento del tempo ragionevole predeterminato dal legislatore. Una tale modifica è certamente opportuna, posto che la stessa contribuisce a ridurre sensibilmente il profilo di manifesta irragionevolezza dell'obbligo di deposito delle istanze sollecitatorie in una fase in cui la violazione dell'art. 6(1) Cedu sia già occorsa, rendendo così del tutto inutile la domanda di parte se non per il solo e unico fine di non perdere il diritto all'ulteriore rimedio compensativo. La predetta riformulazione normativa, però, non conferisce *ex se* una patente di piena effettività al rimedio domestico, il quale continua – come rilevato - a difettare, per altri versi, dei caratteri richiesti dalla Corte Edu e, in particolare, della vincolatività degli effetti sollecitatori prodotti nei confronti delle autorità giudiziarie.

Il risultato della riforma, allora, è quello di imporre alla parte “un comportamento collaborativo con il giudicante, al quale manifestare la propria disponibilità al passaggio al rito semplificato o al modello decisorio concentrato, in tempo potenzialmente utile ad evitare il superamento dei termine di ragionevole durata del processo stesso”⁵⁶⁶. Tale comportamento, tuttavia, è doveroso anche in assenza dei presupposti necessari per procedere a una simile semplificazione procedurale, palesando così l'insufficienza di un rimedio misto che cerchi di tutelare il diritto a una ragionevole durata del processo senza indagare, in concreto, le peculiarità della causa presupposta. Il deposito delle istanze preventive prima che scada il periodo congruo per definire ogni grado di giudizio – qualunque sia la vicenda giudiziaria che interessa le parti e la fase procedimentale nella quale la stessa è giunta – diviene, con elevate probabilità, un mero adempimento formale dall'esito aleatorio, volto soltanto a far sì che la parte possa attendere il superamento del termine ragionevole, con la certezza di poter almeno domandare l'equa riparazione.

10. Il rimedio autogestito dalla magistratura contro l'irragionevole durata del processo.

Il rimedio introdotto dal legislatore con la L. 89/2001 possiede senza dubbio un'elevata valenza simbolica, comunicando all'esterno la rilevanza dell'impegno assunto dallo Stato nel salvaguardare il diritto dell'individuo a una ragionevole durata

⁵⁶⁶ Corte Cost., sentenza 121/2020, punto 3.6.

del processo. Ben più ridotta, tuttavia, è la capacità risolutiva di un simile strumento, inidoneo a realizzare da sé, in concreto, l'obiettivo di contenere i tempi dei giudizi incardinati in Italia. Il superamento di una condizione strutturale di estrema lentezza, congenita all'ordinamento nella quale la stessa è riscontrata, infatti, necessita un dispiegamento di forze assai maggiore, utile ad assicurare la completa tutela del diritto in esame, in ambo le dimensioni (soggettiva e oggettiva) contemplate dall'art. 6(1) Cedu. Il fine di effettività giurisdizionale sotteso alla predetta garanzia, del resto – quale aspetto comune alla sua declinazione normativa, tanto internazionale quanto domestica - involge un ulteriore profilo, di segno diverso ma complementare a quello compensativo, posto a difesa del singolo individuo pregiudicato da indebiti ritardi processuali. Il riferimento è all'obbligo dello Stato di predisporre una giurisdizione che sia all'altezza di soddisfare le esigenze dell'intera collettività, non solo a livello normativo mediante regole che siano in grado di assicurare al singolo le utilità prospettategli dal diritto sostanziale, ma anche operativo, attraverso un'efficiente gestione della funzione, da parte degli organi e degli uffici coinvolti nell'esercizio di quest'ultima.

L'importanza della dimensione gestionale da ultimo richiamata è stata a lungo evidenziata dal Consiglio d'Europa⁵⁶⁷ e dalla Corte Edu⁵⁶⁸ nel corso dei giudizi volti ad accertare la sussistenza di una violazione dell'art. 6(1) Cedu. Il perseguimento di una *proper administration of justice*, infatti, come rilevato, costituisce un obbligo di risultato proprio degli stessi giudici nazionali tenuti, per conto dello Stato, a operare con massima diligenza entro ogni fase del procedimento, vigilando affinché ingiustificati periodi di inattività non ostacolino l'obiettivo di dedicare a ogni giudizio risorse e tempo, né eccedenti né inferiori, rispetto a quelli opportuni.

⁵⁶⁷ Il riferimento è, da un lato, alle raccomandazioni del Comitato dei Ministri *on the principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice* (CM/Rec (1984)5 adottata il 28 febbraio 1984) e *on Judges: independence, efficiency and responsibilities* (CM/Rec (2010)12 adottata il 17 novembre 2010) ove si legge che “*The efficiency of judges and of judicial systems is a necessary condition for the protection of every person's rights, compliance with the requirements of Article 6 of the Convention, legal certainty and public confidence in the rule of law*” (art 30) e “*Individual judges are obliged to ensure the efficient management of cases for which they are responsible*” (art. 31). D'altro lato, inoltre, il rimando è ai report e alle linee guida elaborata dalla Commissione Europea per l'efficienza della giustizia (Cepej) e dal gruppo Saturn da quest'ultima istituito, da ultimo *Revised Saturn guidelines for judicial time management (3rd revision)*, adottate il 4 dicembre 2018. Sul punto, più diffusamente, *supra* Cap. I, parr. 8 e 14.

⁵⁶⁸ *Supra* Cap. I, parr. 7 e ss.

Le indicazioni fornite a livello europeo hanno interessato un duplice ordine di profili, entrambi inerenti all'esercizio della funzione giurisdizionale: da un lato, i poteri sanzionatori e di direzione formale del processo, esortando ogni giudice a farne un copioso utilizzo; dall'altro, l'organizzazione del lavoro del giudice medesimo, suggerendo l'adozione di metodi utili allo smaltimento dei fascicoli in tempi celeri e senza la formazione di nuovo arretrato.

Il nucleo essenziale dei suddetti suggerimenti – i quali conferiscono al comportamento del giudicante una valenza decisiva affinché il processo si svolga secondo equità ed entro un tempo adeguato perché una siffatta ambizione sia compiutamente soddisfatta - è stato colto dalla magistratura italiana su impulso del CSM cui, ai sensi degli artt. 104-107 Cost., è affidata “in coerenza con l'attribuzione della totalità dei poteri sui singoli magistrati”⁵⁶⁹, anche l'organizzazione degli uffici giudiziari⁵⁷⁰. Il Consiglio Superiore della Magistratura, infatti, al fine di assicurare un efficace ed efficiente svolgimento della funzione giurisdizionale tutelando, altresì, l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati, ha esortato questi ultimi a prendere coscienza della necessità di un uso razionale e non dispersivo delle risorse, soprattutto nel settore civile⁵⁷¹. L'attuazione di precise misure - tanto generali, “per contenere allo stretto necessario la durata dei processi”⁵⁷², quanto di carattere particolare, “da adottare

⁵⁶⁹ Corte Cost., sentenza 14 gennaio 1986, n. 4.

⁵⁷⁰ La competenza organizzativa del CSM ha il suo fondamento, oltre che nella Costituzione, nella normativa in tema di Ordinamento Giudiziario (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, in particolare artt. 7 e 7-bis e ss.) ove è previsto che questo approvi la proposta tabellare, vale a dire il progetto organizzativo degli uffici giudicanti, volto ad assicurare l'efficace ed efficiente svolgimento della funzione giurisdizionale. Le tabelle – adottate ogni triennio con decreto del Ministro di grazia e giustizia in conformità delle deliberazioni del CSM, assunte sulle proposte dei presidenti delle corti di appello, sentiti i consigli giudiziari - stabiliscono: a) l'eventuale ripartizione degli uffici in sezioni; b) la destinazione dei magistrati all'interno dell'ufficio; c) la designazione dei magistrati ai quali è attribuito il compito di direzione di una sezione a norma dell'articolo 47-bis, secondo comma, del regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12, nonché del magistrato al quale eventualmente è attribuito il coordinamento della sezione o dell'ufficio Gip/Gup ai sensi dell'articolo 71 della presente circolare; d) l'assegnazione alle sezioni dei presidenti e l'eventuale attribuzione dell'incarico di dirigere più sezioni che trattano materie omogenee, ovvero di coordinare uno o più settori di attività dell'ufficio; e) la formazione dei collegi giudicanti; f) i criteri obiettivi e predeterminati per l'assegnazione degli affari alle singole sezioni, ai singoli collegi e ai giudici; g) i criteri per la sostituzione del giudice astenuto, ricusato o impedito (cfr. CSM, *Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti* (delibera 23 luglio 2020) reperibile su https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset_publisher/YoFfLzL3vKc1/content/circolare-sulla-formazione-delle-tabelle-degli-uffici-giudicanti-2020-2022?redirect=/web/csm-internet/norme-e-documenti/atti-consiliari/circolari/settima-commissione.

⁵⁷¹ Il riferimento è alle risoluzioni del CSM del 15 settembre 1999 e del 6 luglio 2000.

⁵⁷² CSM, Risoluzione del 6 luglio 2000, par. 3.

in relazione ai processi per i quali pende ricorso presso la Corte di Strasburgo oppure sia già intervenuto un regolamento amichevole ex art. 38 lett. b) della Convenzione o una sentenza di condanna”⁵⁷³ – costituì, dunque, l’oggetto del monito rivolto alla magistratura, indipendentemente dalla funzione ricoperta da ciascuno dei suoi membri all’interno degli uffici giudiziari.

L’invito generale di porre in essere tutti gli accorgimenti necessari per evitare il prodursi di ritardi ingiustificati, tuttavia, acquista maggiore concretezza in seno ai predetti documenti, per il tramite di una succinta ed essenziale esemplificazione delle condotte ritenute opportune, rispettivamente, per tutti i magistrati che ricoprono ruoli sia dirigenziali che giudicanti. Ai primi, infatti, è chiesto di espletare una doverosa vigilanza sull’andamento dei processi pendenti monitorando, in particolare, i tempi dei rinvii e delle prime udienze e/o dell’udienza di discussione; nonché di acquisire (anche con la collaborazione dei Consigli dell’Ordine degli Avvocati) ogni utile dato relativo ai ricorsi pendenti dinanzi la Corte Edu, intervenendo con la massima urgenza per rimuovere la causa del ritardo e scongiurare l’eventualità di una seconda condanna. Ai secondi, invece, si raccomanda non solo di depositare i propri provvedimenti nei termini di legge, ma anche di vigilare in modo rigoroso affinché le parti e i loro consulenti, così come gli ausiliari del giudice stesso (quali il c.t.u. e il cancelliere), partecipino alle udienze e compiano i rispettivi atti alle date stabilite. Nell’ambito di un processo, quale quello civile, fondato sul principio dispositivo, infatti, il giudice gode di ampi margini entro i quali svolgere un ruolo attivo nella direzione formale della controversia⁵⁷⁴. La cura del sollecito e leale svolgimento dei procedimenti auspicato dal CSM, pertanto, coincide col pretendere che i giudici fissino alcune semplici regole di condotta per le parti, come il divieto di udienze di mero rinvio o di un uso concertato di strumenti (si pensi alla mancata comparizione *ex artt.* 181 e 309 c.p.c.) che consentono alle stesse di ottenere il predetto differimento. L’impegno del giudicante, in sintesi, consiste nel fare un uso accorto, ma intransigente, dei propri poteri, applicando delle facoltà già previste dalle stesse disposizioni di legge, spesso

⁵⁷³ *Ibidem.*

⁵⁷⁴ Sulla distribuzione, tra le parti e il giudice, dei poteri di direzione formale e sostanziale della lite, nell’ambito di un processo che guarda al principio dispositivo come uno (se non il principale) dei suoi aspetti essenziali, si rinvia alle magistrali riflessioni di M. Cappelletti, già più volte richiamate nel corso di questo lavoro (*supra*, Cap. I, par. 1).

neglette.

Le prescrizioni formulate dal CSM incontrarono un immediato favore da parte del Comitato dei Ministri⁵⁷⁵, il quale riconobbe lo sforzo acceleratorio sotteso alla predetta iniziativa che – seppur ancora apprezzabile soltanto in forma astratta – giocò un ruolo significativo ai fini della valutazione positiva dello Stato messo sotto osservazione dal Consiglio d'Europa. Le potenzialità benefiche del progetto apparirono presto chiare anche a livello nazionale, una volta che i suoi effetti furono sperimentati dagli uffici giudiziari del circondario torinese che, su iniziativa del suo Presidente, attuò un decalogo di venti disposizioni (successivamente esteso a tutti i tribunali dell'intero distretto⁵⁷⁶) finalizzato a contenere la durata dei processi civili e ridurre l'arretrato formato dalle cause ultra-triennali. Le più scarse indicazioni contenute nelle due risoluzioni del CSM sopra citate furono puntualmente specificate e arricchite all'interno del cd. «Programma Strasburgo», il quale indicò ai magistrati il modo in cui tradurre in azione le facoltà di cui agli artt. 127 e 175 c.p.c., nonché la disposizione attuativa 81-bis del medesimo codice di rito, quali norme legislative poste a fondamento dei poteri del giudice nella direzione dell'udienza⁵⁷⁷.

⁵⁷⁵ Interim Resolution Res DH(2000)135, *Excessive length of judicial proceedings in Italy: general measures – Group of cases Ceteroni*, adottata dal Comitato dei Ministri il 25 ottobre 2000 ove, ad attestare l'impegno profuso dallo Stato nel risolvere il problema dell'eccessiva durata del processo contribuirono anche: “two important resolution by the Consiglio Superiore della Magistratura laying down a number of monitoring mechanism and issuing special guidelines for judges in order to prevent further unreasonably long proceedings and to speed up those which have already been incriminated by the European Court of Human Rights”.

⁵⁷⁶ Circolare 16 maggio 2011, n. 1, della Corte di Appello di Torino, a firma del suo Presidente Mario Barbuto, già presidente del Tribunale di Torino presso il quale, nel 2001, introdusse il Programma Strasburgo.

⁵⁷⁷ In particolare, l'art 127 c.p.c. prevede che “il giudice che dirige l'udienza può fare o prescrivere quanto occorre affinché la trattazione delle cause avvenga in modo ordinato e proficuo, regola la discussione, determina i punti sui quali essa deve svolgersi e la dichiara chiusa quando la ritiene sufficiente”. L'art. 175 c.p.c., inoltre, con riferimento alla fase istruttoria, richiede al giudice di esercitare “tutti i poteri intesi al più sollecito e leale svolgimento del procedimento” oltre a prevedere – al comma secondo – che egli fissi le udienze successive e i termini entro i quali le parti debbono compiere gli atti processuali. A riguardo, la disposizione attuativa 81-bis del c.p.c. evidenzia che la fissazione del calendario d'udienza da parte del giudice debba avvenire - sentite le parti e tenuto conto della natura, dell'urgenza e della complessità della causa – “nel rispetto del principio di ragionevole durata del processo”, “indicando gli incumbenti che verranno in ciascuna di esse espletati, compresi quelli di cui all'articolo 189, primo comma. I termini fissati nel calendario possono essere prorogati, anche d'ufficio, quando sussistono gravi motivi sopravvenuti. La proroga deve essere richiesta dalle parti prima della scadenza dei termini”. La predetta disposizione, inoltre, al comma successivo – così come introdotto dall'art. 1-ter, c 1, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con L. 14 settembre 2011, n. 148) – evidenzia le conseguenze disciplinari del mancato rispetto dei predetti termini: “Il mancato rispetto dei termini fissati nel calendario di cui al comma precedente da parte del giudice, del difensore o del consulente tecnico d'ufficio può costituire violazione disciplinare, e può essere considerato ai fini

All'interno del predetto documento si scorgono due prescrizioni indirizzate ai soli magistrati con ruoli dirigenziali, ai quali si chiede, in primo luogo, di operare una targatura periodica del contenzioso, apponendo un marchio distintivo sulla copertina dei fascicoli delle cause pendenti da più di tre anni al fine di segnalarne l'urgenza; e, in secondo luogo, di porre in essere le condizioni minime necessarie affinché sia possibile per i giudici assicurare – indipendentemente dall'attitudine più o meno dilatoria posseduta dalla singola causa o dai soggetti coinvolti nella stessa - la definizione di ogni giudizio in tempi solleciti. In particolare, ai Presidenti di sezione è fatta richiesta di adottare un criterio organizzativo comune all'intero ufficio, per stabilire l'ordine mediante cui procedere alla trattazione dei fascicoli sulla base della rispettiva data di iscrizione a ruolo. L'uso del metodo FIFO (*first in - first out*) in sostituzione di quello LIFO (*last in - first out*), infatti, è ritenuto di gran lunga più affidabile per far sì che l'udienza di precisazione delle conclusioni (o, preferibilmente, il deposito della sentenza) di ogni causa cada entro tempi utili per rispettare le scadenze prestabilite⁵⁷⁸. L'iniziativa accoglie, dunque, le opportunità dischiuse dall'impiego di strumenti organizzativi e metodi di lavoro alternativi, i quali presuppongo, altresì, lo svolgimento di rilevazioni statistiche e la diffusione delle relative informazioni raccolte, quale stimolo per migliorare la *performance* dell'intero ufficio e accrescere la cultura del dato giudiziario, utile a ridurre, in modo significativo, la durata media dei processi⁵⁷⁹.

La parte più articolata del complesso normativo in esame, però, come anticipato, si

della valutazione di professionalità e della nomina o conferma agli uffici direttivi e semidirettivi”.

⁵⁷⁸ Programma Strasburgo, Artt. 1 e 2. Gli effetti acceleratori prodotti dall'applicazione del predetto metodo organizzativo riferito alla distribuzione dei fascicoli tra i diversi magistrati assegnati alla medesima sezione sono stati, altresì, potenziati presso alcuni uffici (quali, ad esempio, il Tribunale e la Corte di Appello di Roma) attraverso l'indicazione a ciascun giudice di una precisa metodologia di lavoro consistente nell'esaminare in sequenza – e non, dunque, in parallelo – le singole cause, potando a compimento ognuna di queste singolarmente (CSM, *Manuale ricognitivo delle buone prassi e dei modelli organizzativi più diffusi negli uffici giudiziari italiani* – Delibera del 7 luglio 2016, allegato 1, p. 24). Sugli effetti positivi del metodo sequenziale, D. COVIELLO, A. ICHINO, N. PERSICO, *Giudici in affanno*, in *Annuario Dir. Comp.* 2012, pp. 240 e ss.

⁵⁷⁹ Come precisato dal CSM con delibera del 19 dicembre 2019 (Resoconto dell'attività della Settima Commissione in materia di programmi di gestione ex art. 37 co. 1, D.L. n. 98/2011, convertito con l. n. 111/2011, ed indicazioni operative) “Il Consiglio ha sempre rimarcato l'esigenza di rendere conto pubblicamente non solo dei dati statistici dei flussi e delle pendenze ma altresì delle scelte di priorità nella definizione del contenzioso [...] Il lavoro di consuntivazione e di programmazione richiesto agli uffici presuppone, in primo luogo, la corretta tenuta dei dati statistici, ed altresì la capacità di lettura degli stessi”.

compone di un nucleo di prescrizioni rivolte a quei magistrati che svolgono la funzione giudicante, introducendo un viatico per il corretto esercizio di quest'ultima, in modo che essa tenda, in ogni fase del procedimento, alla ragionevolezza dei tempi della lite⁵⁸⁰. A tal fine, il giudice ha, innanzitutto, il dovere di prescrivere la trattazione orale della causa, invitando le parti a non richiedere alcuna concessione dei termini ex art. 183 c.p.c. per il deposito di memorie scritte⁵⁸¹. Non è difficile cogliere la ragione di una simile esortazione, dal momento che, in caso contrario – vale a dire nell'ipotesi in cui una delle parti faccia richiesta di assegnazione di termini per il deposito di memorie scritte - almeno ottanta giorni separerebbero la prima udienza di comparizione dall'inizio dell'istruzione in senso stretto aggiungendo, così, un ulteriore ritardo a quello maturato nel corso della proposizione della domanda. La fase introduttiva del giudizio, infatti, non sempre permette al giudice di concentrare le attività processuali fissando a stretto giro la data della prima udienza, magari entro tempi consoni ai caratteri e alla complessità della pretesa attorea. La scelta di proporre la domanda con citazione secondo il rito ordinario – anche ove una tale decisione dell'attore si riveli errata – ha *ex se* l'effetto di differire la prima comparizione di almeno novanta giorni rispetto alla notificazione della citazione medesima, allo scopo di consentire al convenuto di articolare le proprie difese⁵⁸².

Il decalogo, inoltre, prosegue col prescrivere al giudice di curare la fissazione del calendario di udienza di concerto coi difensori di parte, puntualizzando che quanto concordato deve apparire - sia al giudice sia alle parti medesime – definitivo e non

⁵⁸⁰ Tale dovere, tra l'altro, è parte del nuovo Codice etico della Magistratura, già modificato dall'ANM il 13 novembre 2010 inserendo, all'Art. 11 che disciplina la condotta del magistrato nel processo, il riferimento esplicito alla ragionevole durata del processo. Il testo vigente prevede che "Nell'esercizio delle sue funzioni, il magistrato, consapevole del servizio da rendere alla collettività, osserva gli orari delle udienze e delle altre attività di ufficio e programma lo svolgimento delle stesse anche al fine di evitare inutili disagi ai cittadini e ai difensori e fornendo loro ogni chiarimento eventualmente necessario.

Svolge il proprio ruolo con equilibrio e con pieno rispetto di quello altrui ed agisce riconoscendo la pari dignità delle funzioni degli altri protagonisti del processo assicurando loro le condizioni per esplicarle al meglio.

Cura di raggiungere, nell'osservanza delle leggi, esiti di giustizia per tutte le parti, agisce con il massimo scrupolo, soprattutto quando sia in questione la libertà e la reputazione delle persone.

Fa tutto quanto è in suo potere per assicurare la ragionevole durata del processo".

⁵⁸¹ Programma Strasburgo, Artt. 4 e 9.

⁵⁸² Ai sensi dell'art. 163- bis c.p.c., infatti – salva l'ipotesi in cui l'attore ottenga dal presidente del tribunale un decreto motivato che consenta un'abbreviazione dei termini fino alla metà - tra la notifica dell'atto di citazione e l'udienza di prima comparizione deve esservi un termine libero di 90 giorni ovvero di 150 se l'atto è notificato all'estero.

suscettibile di subire rinvii o variazioni che impediscano di assicurare una media tendenziale di sei o otto udienze all'anno per ogni causa, se non addirittura di un'udienza al mese per le controversie ultra-triennali⁵⁸³. Il differimento dell'udienza, pertanto, se concesso, deve essere motivato da ragioni valide e debitamente verbalizzate quali, ad esempio, la presenza di trattative in corso. Le parti non possono, dunque, abusare delle facoltà concesse loro dalla legge per dilatare i tempi della lite e, nel caso in cui le stesse abbiano acconsentito alla produzione degli effetti di cui all'art. 309 c.p.c. per due volte nello stesso processo, devono essere pronte a precisare le rispettive conclusioni all'udienza immediatamente successiva al rinvio, qualunque sia lo stadio della trattazione⁵⁸⁴.

Da ultimo, con riferimento alla direzione dell'istruttoria, è richiesto al giudice di pretendere che le istanze di parte posseggano tutti i requisiti di ammissibilità e che siano rispettate le scadenze prefissate per l'assunzione delle prove costituenti, il deposito della relazione del c.t.u., l'esibizione dei documenti di parte o il rilascio delle informazioni in possesso della P.A.⁵⁸⁵ Le dettagliate indicazioni del Programma riguardano anche il modo in cui eseguire l'attività di verbalizzazione; attività, quest'ultima, nel corso della quale non deve mai eccedersi in verbosità, esortando gli stessi difensori ad esprimersi in modo sintetico e sempre circostanziato, soprattutto in sede di precisazione delle conclusioni⁵⁸⁶. In linea con tale ammonimento, anche la redazione della sentenza – nel caso in cui non sia possibile avvalersi dello strumento di cui all'art. 281-sexies c.p.c. - “andrà stilata in forma concisa, come prescritto da codice di rito (art. 132, comma 2, n. 4, c.p.c.; art. 118, comma 2, disp. att. c.p.c.) senza prendere in considerazione questioni irrilevanti al fine del decidere”⁵⁸⁷.

L'insieme delle prescrizioni esaminate, a ogni modo, perderebbe in gran parte la propria efficacia se – una volta spronato il giudicante all'esercizio legittimo dei propri poteri direttivi - non stimolasse quest'ultimo a sanzionare l'eventuale condotta lassista assunta dalle parti e dai consulenti. Il testo, infatti, introduce l'obbligo di segnalare alla Presidenza i nomi dei CTU che abbiano assolto ai loro compiti con un ritardo superiore

⁵⁸³ Programma Strasburgo, artt. 5, 6 e 8.

⁵⁸⁴ Programma Strasburgo, art. 7.

⁵⁸⁵ Programma Strasburgo, artt. 10-16.

⁵⁸⁶ Programma Strasburgo, art. 4.

⁵⁸⁷ Programma Strasburgo, art. 2.

a trenta giorni⁵⁸⁸, nonché di desumere argomenti di prova dal contegno non collaborativo delle parti ai sensi dell'art. 116 c.p.c, facendo altresì uso dell'art. 96, ultimo comma, c.p.c. nel caso in cui la parte soccombente abbia agito o resistito in un giudizio dal carattere temerario. Quest'ultima, infatti, può essere condannata d'ufficio al pagamento, in favore della controparte, di una somma equitativa, "a prescindere dalla prova del pregiudizio subito dalla parte vittoriosa, atteso che l'abuso del processo⁵⁸⁹ va contrastato in quanto causa di un danno indiretto all'erario o per l'allungamento del tempo generale nella trattazione dei processi, oltre che di un danno diretto al litigante per il ritardo nell'accertamento della verità"⁵⁹⁰.

Il Programma Strasburgo, così come esaminato in ciascuno dei suoi due sottoinsiemi normativi, appare assai aderente alle raccomandazioni già elaborate dal Consiglio d'Europa, il 28 febbraio 1984 e il 16 settembre del 1986, "*to improve the functioning of justice*"⁵⁹¹ e "*to prevent and reduce the excessive workload in the courts*"⁵⁹²; nonché - con sguardo prolettico, attesa la più risalente introduzione del Decalogo - alle linee guida per una gestione dei tempi processuali, formulate per la prima volta nel 2006 dal gruppo Saturn della Cepej e orientate all'obiettivo di efficienza⁵⁹³. Entrambe le suddette iniziative europee, infatti, hanno introdotto dei

⁵⁸⁸ Programma Strasburgo, art. 14.

⁵⁸⁹ Il tema dell'abuso processuale è stato recentemente affrontato dalla Cassazione, la quale ha riesaminato la funzione della condanna per lite temeraria anche sotto il profilo della ammissibilità nel nostro ordinamento della fattispecie di origine statunitense dei cd. danni punitivi, riconducendo questi ultimi entro la funzione sanzionatoria e di deterrenza che, al pari di quella compensativa, è interna all'istituto della responsabilità civile (Cass. SS. UU. 16601/2017). Al riguardo, è stato affermato che "la condanna ex art. 96 c.p.c., comma 3, applicabile d'ufficio in tutti i casi di soccombenza, configura una sanzione di carattere pubblicistico autonoma ed indipendente rispetto alle ipotesi di responsabilità aggravata ex artt. 96 c.p.c, commi 1 e 2, e con queste cumulabile, volta al contenimento dell'abuso dello strumento processuale; la sua applicazione, pertanto, non richiede, quale elemento costitutivo della fattispecie, il riscontro dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, bensì di una condotta oggettivamente valutabile alla stregua di "abuso del processo", quale l'aver agito o resistito pretestuosamente" (Cass. 27623/2017). La Corte, infatti, "valorizza la sanzionabilità dell'abuso dello strumento giudiziario (cfr. Cass. 10177/2015) proprio al fine di evitare la dispersione delle risorse per la giurisdizione (cfr. Cass. SS. UU. 12310/2015 in motivazione) e consentire l'accesso alla tutela giudiziaria dei soggetti meritevoli e dei diritti violati, per il quale, nella giustizia civile, il primo filtro valutativo - rispetto alle azioni e ai rimedi da promuovere - è affidato alla prudenza del ceto forense coniugata con il principio di responsabilità delle parti" (Cass. 16898/2019, punto 6.5).

⁵⁹⁰ Programma Strasburgo, art. 20.

⁵⁹¹ In particolare, il riferimento è alla documento CM/R(84)5 e ai principi 1(1) e 3 configuranti le condotte volte a conferire al giudice un ruolo attivo e, con riguardo all'esercizio dei poteri sanzionatori, alle disposizioni 1(2) e 2(2) del medesimo testo, così come già richiamate in altra parte del presente studio (*supra* Cap. I, par. 7).

⁵⁹² CM/R (86)12.

⁵⁹³ Linee Guida della CEPEJ (2018)20R, *Revised Saturn guidelines for judicial time management*

suggerimenti normativi volti a migliorarne – anche sotto il profilo dei tempi processuali – l’effettività giurisdizionale di ogni ordinamento, confidando nella bontà universale delle soluzioni e dei metodi prescelti di cd. *case management* e *court management*, in grado di adattarsi, senza stravolgerle, alle peculiarità proprie di ogni sistema processuale.

Ciò che il Programma torinese mostra con maggiore nitore, però, è la sua aderenza al dettato normativo del codice di rito vigente e, dunque, l’assenza di innovatività rispetto alle fonti formali che governano il processo civile secondo il diritto domestico. Il richiamo sostanziale agli strumenti promossi a livello europeo, pertanto - seppur palpabile in seno alle disposizioni del decalogo, le quali perseguono l’obiettivo di efficienza giudiziaria quale sinonimo di maggiore celerità e produttività del giudicante - potrebbe essere frutto di una coincidenza ovvero possedere, nella sua qualità di soluzione puramente allogena, una valenza assai attenuata poiché sviluppatosi all’interno di un contesto giuridico nazionale che aveva già in sé, da tempo, il germe adatto perché ne scaturissero alcuni effetti acceleratori, almeno secondo i termini sopra enucleati.

Le resistenze opposte dalla magistratura all’applicazione delle predette disposizioni codicistiche, prima che la condizione della giustizia in Italia assumesse una gravità tale da rendere la stessa nota anche a livello internazionale, tuttavia, rammentano al giurista la difficoltà che accompagna il processo di attuazione del diritto legislativo e delle riforme che incidono esclusivamente su quest’ultimo. Il mutamento più autentico di simili fonti interviene, infatti, al di sotto della superficie testuale che suggella le stesse, operando silenziosamente sulla mentalità di coloro i quali le interpretano le e applicano⁵⁹⁴. In una tale ottica, il modello elaborato dal Tribunale di Torino nel segno di un percorso di cambiamento già avviato dal CSM – operando in seno opposto rispetto alla soluzione prescelta dal legislatore in tema di equa soddisfazione con la L. 89/2001– ha costituito senza dubbio un importante tassello per accrescere la tempestività della tutela giurisdizionale a beneficio di tutti i cittadini, in maniera parecchio conforme a quanto auspicato dagli organi che, in seno al Consiglio

(3rd revision), cit. Sul punto cfr. G. OBERTO (*Il Consiglio d’Europa e i temi della giustizia, op. cit.*) il quale definisce il Programma torinese “una sorta «Direttiva della CEPEJ» *ante litteram*”.

⁵⁹⁴ *Supra*, Cap. I, par. 5.

d'Europa, hanno condotto un'approfondita riflessione su tale delicato tema. L'idea condivisa, tanto a livello nazionale quanto europeo, infatti, è quella di affidare in modo non esclusivo, ma certamente prevalente, proprio all'autorità giudiziaria - e, più esattamente, a coloro i quali guidano l'organizzazione degli uffici giudiziari e svolgono, altresì, al loro interno la funzione giudicante - il compito di ricondurre i tempi del processo entro i margini della ragionevolezza, facendo uso della propria discrezionalità per dirigere la lite e declinare, così, il significato del predetto canone sulla base dei caratteri del singolo caso concreto.

11. L'attuazione di una giustizia per obiettivi su scala nazionale.

Gli sforzi compiuti dalla magistratura nel tentativo di migliorare l'immagine dello Stato sul piano internazionale e contribuire al rispetto dell'art. 6(1) Cedu hanno determinato un'ampia riflessione sulla condizione generale dell'amministrazione della giustizia nazionale, palesando l'opportunità di procedere a un ripensamento dell'organizzazione dei suoi uffici e servizi di concerto con gli organi ministeriali responsabili della loro gestione. La componente senza dubbio più innovativa delle proposte sopra esaminate, infatti - dato il carattere più marcatamente ricognitivo delle prescrizioni volte a delineare i poteri e le facoltà del giudice nella direzione di ogni udienza - riguarda l'applicazione di un modello alternativo di distribuzione delle risorse all'interno degli uffici giudiziari, incentrato sull'elaborazione di strategie condivise e orientate al raggiungimento di precisi e comuni obiettivi di rendimento, che diano la precedenza alle cause iscritte a ruolo da più tempo, al fine di evitare l'accumularsi di ulteriore arretrato.

Il conseguimento dell'obiettivo di una ragionevole durata del processo a legislazione invariata e secondo modalità autogestite dagli stessi magistrati, in altri termini, richiede la valorizzazione di un profilo organizzativo della funzione giurisdizionale assai diverso da quello tradizionale che - pur nel rispetto delle garanzie di imparzialità e indipendenza di ogni magistrato - preveda una continua attività di programmazione e monitoraggio per la cui attuazione è indispensabile non solo la collaborazione della parti coinvolte nella singola lite, ma anche e soprattutto il supporto del personale interno all'ufficio. Il motore della predetta rivoluzione organizzativa, infatti, risiede nella capacità dei magistrati di gestire in modo ordinato

il proprio ruolo in sinergia con quanti svolgono funzioni amministrative i quali, al pari dei primi, hanno l'obbligo di assicurare che il servizio reso ai cittadini raggiunga al pieno le sue potenzialità, sulla base delle limitate risorse esistenti. La combinazione di forze e competenze eterogenee (giurisdizionali e amministrative) presuppone, allora, la configurazione di un modello diadico di governo - tipico del modo con cui lo Stato disciplina l'ordinamento giudiziario⁵⁹⁵ - che si articola nella programmazione, da parte dei dirigenti apicali e intermedi, posti a sovraintendere rispettivamente all'esercizio di ciascuna delle due funzioni sopra menzionate, di un piano che consenta il raggiungimento di un risultato efficiente per la singola realtà territoriale⁵⁹⁶.

Siffatta proposta organizzativa, la quale – com'è chiaro – prevede un profondo mutamento sistemico fu accolta dal Ministero della Giustizia e dal legislatore, mettendo in atto una pluralità di interventi finalizzati ad estendere, a livello nazionale, i buoni risultati ottenuti dalla sperimentazione del predetto modello, già attuato su base locale⁵⁹⁷.

Sotto un primo profilo – data l'evidente inadeguatezza ed eterogeneità delle risorse tecnologiche assegnate ai singoli uffici, inidonee a consentirne una gestione efficiente dei flussi di lavoro pendenti sugli stessi, causando altresì disparità organizzative e di

⁵⁹⁵ D. CAVALLINI, *La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari: problematiche e prospettive a confronto*, in *Riv. Trim. di Dir. e Proc. Civ.*, 2019, 4, pp. 1453 ss.

⁵⁹⁶ L'attività direttiva può essere esercitata a diversi livelli, tanto con riferimento alle funzioni giudiziarie (si pensi al presidente di sezione e al presidente del tribunale) quanto a quelle amministrative. "Solo una *leadership* esercitata da questi collaboratori intermedi può consentire alla diarchia dirigenziale (il "capo della giurisdizione" e il "capo dell'amministrazione") di programmare e realizzare buoni risultati per l'intera struttura organizzata" (M. Barbuto, *Giustizia e organizzazione in Europa. L'impatto della funzionalità dei tribunali sul contesto economico del territorio*, intervento in occasione del XVI Congresso dell'Unione Europea dei Funzionari Giudiziari, Torino, 10 settembre 2010).

⁵⁹⁷ L'applicazione del Decalogo presso il Tribunale di Torino ha determinato, in cinque anni, una riduzione dell'arretrato pari al 26%, consentendo altresì uno smaltimento delle cause infra-triennali superiore al 92% (96% nel 2011). All'interno della suddetta circoscrizione, tuttavia, i fascicoli oggetto di cd. ricorso Pinto, tra il 2003-2006, erano sessantasei, un numero assai esiguo rispetto alla condizione degli altri tribunali italiani nel suo complesso che contava 46.648 procedimenti (cfr. Rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, 18 settembre 2012, Comm DH (2012) 26, §56). L'estensione del Programma Strasburgo all'intero distretto torinese nel 2011, inoltre, sembra avere prodotto ulteriori effetti positivi, facendo registrare nel 2013 un'incidenza delle cause civili ultra-triennali pari al 4,7%, assai inferiore rispetto alla media italiana (tra il 29,8% e il 31,6%, a seconda della sede di riferimento) e superata soltanto dagli uffici dei distretti di Bolzano (2,8%), Perugia (3,1%) e Trieste (2,9%). Tali dati, tuttavia, vanno letti tenendo a mente che gli stessi non sono stati raccolti tra i vari uffici a parità di fattori ambientali, risorse e carico pendente, effettuando una rilevazione statistica basata su criteri omogenei e, dunque, tali da consentire la comparabilità tra le diverse realtà italiane e valutare l'incidenza positiva del Programma Strasburgo sui tribunali piemontesi (P. BONDONIO, *La storica insostenibile lentezza della giustizia civile italiana: analisi di un tentativo per ridurla*, in *L'economia liberale. Saggi per Francesco Forte*, G. Romagnoli (a cura di), Milano, 2018, pp. 138 ss.).

rendimento tra i tribunali⁵⁹⁸ - le politiche governative hanno favorito la capillare diffusione di strumenti di digitalizzazione omogenei, utili a migliorare nel loro insieme l'efficienza della giustizia, attraverso la predisposizione di registri di cancelleria informatizzati obbligatori⁵⁹⁹ e la promozione di applicativi volti a consentire funzioni, quali la consultazione telematica dei dati e documenti relativi ai procedimenti, la realizzazione di pagamenti *on line*, nonché il deposito informatizzato degli atti (sia di parte sia del giudice)⁶⁰⁰. Simili interventi hanno determinato una spinta in senso acceleratorio dei tempi processuali, con riferimento alla velocizzazione delle attività implicanti un'interazione tra le parti e gli uffici della cancelleria, così come quelle richiedenti la cooperazione tra questi ultimi e il magistrato, comportando un mutamento nel metodo di lavoro di tutti coloro i quali operano in seno all'ufficio⁶⁰¹. L'assegnazione di siffatte risorse informatiche è stata indispensabile, altresì, per supportare l'attività dei magistrati dirigenti nel comprendere con esattezza la situazione iniziale delle pendenze propria di ogni ufficio giudiziario prima di stabilire, su tale base, i relativi obiettivi di rendimento e – al fine di monitorare per tempo la possibilità dell'ufficio di raggiungere i risultati auspicati - procedere a un controllo periodico sui ruoli dei magistrati.

⁵⁹⁸ CSM, *Ricognizione degli applicativi informatici in uso presso gli uffici giudiziari e verifica delle ricadute della loro utilizzazione sulla produttività e sulla organizzazione degli uffici giudiziari - Ruolo del Consiglio superiore della magistratura rispetto al Piano straordinario per la digitalizzazione preannunciato dal Ministero della giustizia*. (Delibera del 13 luglio 2011), consultabile su https://www.ca.milano.giustizia.it/documentazione/D_156.pdf

⁵⁹⁹ A riguardo, si menzionano i decreti del Ministro della giustizia D.M. 27 marzo 2000, n. 264 (pubblicato su G.U. del 26 settembre 2000, n. 225) recante regolamento sulla tenuta dei registri presso gli uffici giudiziari; D.M. del 24 maggio 2001 (pubblicato su G.U. del 5 giugno 2001, n. 128) concernente le regole procedurali relative alla tenuta dei registri informatizzati dell'amministrazione della giustizia; e D.M. 27 aprile 2009 (pubblicato su G.U. dell'11 maggio 2009, n. 107) sulle nuove regole procedurali relative alla tenuta dei registri informatizzati dell'amministrazione della giustizia.

⁶⁰⁰ Il programma principale portato avanti dal Dicastero negli ultimi anni è al Processo Telematico, avviato dapprima solo nel settore civile ed esteso, successivamente, anche al settore penale. Con particolare riguardo al processo civile, il progetto ministeriale ha le sue basi nel regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, introdotto con d.P.R. 13 febbraio 2001, n. 123 (pubblicato in G.U. del 17 aprile, n. 89) e successivamente modificato a opera del D.L. 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010 n. 24, nonché con D.M. 21 febbraio 2011, n. 44 (pubblicato su G.U. del 18 aprile 2011, n. 89), recante Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'estensione obbligatoria del processo civile telematico riguarda, a decorrere dal 30 giugno 2015, non solo il deposito degli atti introduttivi e di quelli a essi successivi presso i tribunali ordinari, ma anche nelle corti di appello. Il 26 ottobre 2020, inoltre, è stato firmato il protocollo d'intesa che ha previsto, in via sperimentale, l'avvio del processo civile telematico presso la Corte di Cassazione.

⁶⁰¹ *Supra*, Cap. I, par. 15.

Sotto altro profilo, la responsabilizzazione dell'insieme dei soggetti interni all'ufficio giudiziario, rispetto all'attuazione di strategie volte a garantire una maggiore efficienza nell'espletamento della rispettiva attività è stata perseguita attraverso un'estesa riforma dell'ordinamento giudiziario⁶⁰², la quale ha seguito due direttrici principali. Da una parte, infatti, sono stati rivisti i criteri attitudinali per la nomina e la valutazione della dirigenza giudiziaria (quale funzione temporanea non più basata soltanto sull'anzianità di servizio del candidato)⁶⁰³, aumentando l'autonomia organizzativa del magistrato posto a capo dell'ufficio, rispetto alla proposta tabellare approvata dal CSM⁶⁰⁴. A partire dal 2011, ogni tabella – ripartita tra il documento organizzativo generale (d.o.g.) e il progetto tabellare⁶⁰⁵ - contiene in allegato un programma di gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti, la cui pianificazione e attuazione è rimessa al singolo magistrato dirigente e rileva ai fini della conferma del suo incarico direttivo⁶⁰⁶. Attraverso il predetto programma, pertanto, il dirigente medesimo determina sia gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti, sia gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, nonché l'ordine di priorità di trattazione delle cause che ritiene essere concretamente raggiungibili per l'anno in corso⁶⁰⁷.

⁶⁰² L. 25 luglio 2005, n. 150, "Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico".

⁶⁰³ D.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, "Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150", integrata attraverso la normativa secondaria del CSM (così, il T.U. sulla dirigenza giudiziaria con delibera del 3 luglio 2010 e successive modifiche) al fine di indicare i parametri e procedure omogenee per la nomina e la conferma degli incarichi direttivi e semidirettivi.

⁶⁰⁴ Il riferimento è alla normativa in materia di programmi di gestione di cui all'art. 37, D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2001, n. 111) recante "Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie".

⁶⁰⁵ *Supra*, nota 570.

⁶⁰⁶ Art. 37, comma 2, D.L. 6 luglio 2011, n. 98.

⁶⁰⁷ Il CSM – discostandosi da quanto previsto testualmente dalla normativa primaria in tema di programmi di gestione – ha previsto che ai fini della determinazione degli obiettivi di rendimento, la determinazione dei "carichi esigibili" per i magistrati dell'ufficio richiesta dall'art. 37, D.L. 98/2011 debba essere effettuata non in modo uniforme dall'organo di autogoverno, ma da ogni dirigente, in relazione alle condizioni specifiche dell'ufficio e alla disponibilità effettiva di risorse materiali e umane dello stesso per il prossimo anno. Si tratta, infatti, di una capacità di lavoro presunta, vale a dire di "una prognosi di capacità produttiva" riferibile in concreto ai magistrati di uno stesso ufficio, che assume valori variabili - superiori o inferiori allo standard di produttività minimo richiesto al magistrato dal CSM, ai sensi dell'art. 11, d.lgs. 160/2006, affinché questi possa ricevere una valutazione individuale positiva – i quali dipendono dalla reale situazione organizzativa, dalla mole di lavoro complessivamente gravante sui singoli magistrati, dalla tipologia del contenzioso e da specificità territoriali "(è innegabile

La riforma in esame, dall'altra parte - indipendentemente dall'assunzione o meno di un incarico direttivo da parte del magistrato - ha valorizzato la capacità dell'autorità giudiziaria di provvedere in modo puntuale al deposito dei propri provvedimenti e mantenere degli *standard* di rendimento adeguati. La diligenza e la laboriosità del magistrato, infatti, costituiscono qualità connesse all'esercizio della sua funzione al pari dell'indipendenza e dell'imparzialità; pertanto, una violazione di quei doveri che comporti, ad esempio, un tardivo compimento degli atti del magistrato medesimo – se grave, reiterata e ingiustificata – configura un illecito disciplinare⁶⁰⁸. Il bene tutelato da una simile previsione - proteso non alla protezione di interessi interni alla categoria ma, piuttosto, alla realizzazione del giusto processo – si assume violato, salvo circostanze eccezionali, in tutte le ipotesi di ritardo ultra-annuale. Al di fuori dei casi in cui il deposito del provvedimento ricada entro il triplo del termine previsto dalla legge per il compimento dello stesso da parte del giudice⁶⁰⁹, così come nel caso in cui la violazione infra-annuale appaia di scarsa rilevanza⁶¹⁰ o vi siano fattori che rendono la stessa scusabile (tra cui, ad esempio, l'aver seguito i criteri imposti dal dirigente dell'ufficio per la trattazione delle pendenze), il ritardo è sanzionabile. Anche in presenza di un adeguato grado di produttività del magistrato che ne escluda, in senso assoluto, la neghittosità, infatti, il mancato compimento dell'atto dovuto è indice di un'oggettiva lesione del diritto delle parti alla ragionevole durata del processo⁶¹¹. La scarsa attitudine del magistrato a organizzare in modo efficiente il proprio lavoro, inoltre, può incidere sulla valutazione quadriennale della sua professionalità, posto che l'impegno e la capacità dello stesso alla conduzione dell'udienza e a utilizzare, dirigere

che i diversi contesti territoriali, economici e sociali incidano sulla stessa qualità del contenzioso)” (CSM, Nuova normativa prevista dall'art. 37 D.L. 98/2011, commi 1, 2, e 3 in materia di gestione dei procedimenti civili per la definizione del “carico esigibile” di lavoro per i magistrati – delibera 2 maggio 2012 e successivamente modificata il 10 ottobre 2012). Sul punto, G. MICCOLI, M. SCIACCA, *Managerialità giudiziaria e programmi di gestione dei procedimenti civili*, in *Rivista di Dir. Proc.*, 2015, pp. 174 ss.

⁶⁰⁸ Art. 2(1), lett. q, del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, recante “Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150”.

⁶⁰⁹ Art. 2(1), lett. q, d.lgs. n. 109 del 2006.

⁶¹⁰ Art. 3-bis, d.lgs. n. 109 del 2006.

⁶¹¹ D. CAVALLINI, *Un bilancio sull'applicazione del codice disciplinare dei magistrati: le novità in materia di ritardi e ragionevole durata del processo*, in *Riv. Trim. di Diritto e Proc. Civ.*, 2015, 4, pp. 1443 ss.

e controllare l'apporto dei collaboratori e degli ausiliari, così come la sua laboriosità e la diligenza, costituiscono i parametri ai quali il CSM deve attenersi per esprimere un giudizio positivo o negativo su ciascuno dei soggetti affidati al suo controllo⁶¹². La laboriosità, in particolare, misura la produttività del magistrato, “intesa come numero e qualità degli affari trattati in rapporto alla tipologia degli uffici e alla loro condizione organizzativa e strutturale, ai tempi di smaltimento del lavoro, nonché all'eventuale attività di collaborazione svolta all'interno dell'ufficio, tenuto anche conto degli standard di rendimento individuati dal Consiglio superiore della magistratura, in relazione agli specifici settori di attività e alle specializzazioni”⁶¹³. La diligenza, invece, riguarda sia l’“assiduità e puntualità nella presenza in ufficio, nelle udienze e nei giorni stabiliti” sia il “rispetto dei termini per la redazione, il deposito di provvedimenti o comunque per il compimento di attività giudiziarie”⁶¹⁴.

Alla luce delle riforme sopra richiamate, il peso assunto da taluni aspetti quantitativi – quali lo smaltimento dei fascicoli e la riduzione dei tempi processuali – diviene fondamentale ai fini della definizione di un modello di efficienza giudiziaria che rifletta i principi del giusto processo, tra i quali la ragionevolezza dei tempi della lite, incidendo altresì sui caratteri che connotano la stessa funzione giurisdizionale. Quest'ultima, in particolare, richiede a tutti i magistrati lo sviluppo di precise abilità gestionali e la condivisione - insieme ai colleghi e ai dirigenti, nonché al personale amministrativo – della responsabilità per il mancato raggiungimento di precisi obiettivi di rendimento, foriero di ripercussioni disciplinari e professionali se non adeguatamente realizzati. Il pericolo, tuttavia, è la prevalenza dei suddetti profili di

⁶¹² Ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. 160/2006, così come modificato dalla L. 111/2007, tutti i magistrati sono sottoposti a valutazione di professionalità ogni quadriennio, a decorrere dalla data di nomina fino al superamento della settima valutazione di professionalità, sulla base di criteri oggettivi stabiliti dal CSM e relativi alla capacità, laboriosità, diligenza e impegno del magistrato. “La valutazione di professionalità consiste in un giudizio espresso, ai sensi dell'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, dal Consiglio superiore della magistratura con provvedimento motivato e trasmesso al Ministro della giustizia che adotta il relativo decreto. Il giudizio di professionalità, inserito nel fascicolo personale, è valutato ai fini dei tramutamenti, del conferimento di funzioni, comprese quelle di legittimità, del conferimento di incarichi direttivi e ai fini di qualunque altro atto, provvedimento o autorizzazione per incarico extragiudiziario” (comma 15). La valutazione negativa comporta la perdita del diritto all'aumento periodico di stipendio per un biennio e, nel caso di secondo giudizio negativo, dispensa il magistrato stesso dal servizio (commi 12 e 13).

⁶¹³ Art. 11(2), lett. b, d.lgs. 160/2006, così come modificato dalla L. 111/2007.

⁶¹⁴ Art. 11(2), lett. c, d.lgs. 160/2006, così come modificato dalla L. 111/2007.

produttività sul corretto esercizio di una funzione che presuppone, ai fini della sua piena effettività, il soddisfacimento di precise esigenze cognitive del giudice, utili – al pari della tempestività della pronuncia - affinché non sia minata la serenità e la qualità del suo giudizio e la fiducia riposta nello stesso dalle parti.

12. Segue. Il progetto organizzativo per la riduzione dell'arretrato ultra-triennale.

L'attuazione di un modello di efficienza giudiziaria basato sul perseguimento di precisi obiettivi gestionali che, sulla scorta delle riforme legislative sopra esaminate, operi in modo diverso in base alle risorse proprie di ciascun ufficio territoriale al fine di garantire, entro ogni realtà locale, il pieno soddisfacimento delle attese dei cittadini solleva alcune perplessità. Da un lato, infatti, esso garantisce una maggiore flessibilità all'esercizio dell'attività giurisdizionale preservandone, altresì, l'indipendenza interna, posto che l'attribuzione di incarichi dirigenziali agli stessi magistrati valorizza le capacità amministrative di questi ultimi, impedendo che soggetti terzi alla magistratura medesima possano condizionarne l'esercizio e rispondendo, almeno in teoria, alle esigenze organizzative proprie delle singole specificità locali. Dall'altra parte, però, il predetto modello determina, altresì, una modalità decentrata nella tutela dell'indipendenza esterna del magistrato, affidando il compito di individuare l'adeguato grado di autonomia e discrezionalità di ciascun giudice, in parte, al dirigente dell'ufficio – sulla base dei programmi di gestione dallo stesso previsti – e, in parte, al CSM il quale è incaricato di valutare, in modo oggettivo, l'eventuale rilievo disciplinare o professionale della condotta tenuta da ogni magistrato.

Tale metodo gestionale - se non opportunamente temperato attraverso correttivi che garantiscano la rilevanza della componente qualitativa della funzione giurisdizionale - rischia, da un lato, di acuire la disomogeneità della giustizia sul territorio nazionale, condizionata da numerose variabili, alcune delle quali del tutto indipendenti dalla capacità del dirigente e dalla laboriosità e diligenza dei magistrati (si pensi, ad esempio, all'entità delle risorse finanziarie, all'organico disponibile o al numero e alla tipologia delle pendenze che gravano sull'ufficio giudiziario)⁶¹⁵; dall'altro, di

⁶¹⁵ C. GERMINARIO, *La durata dei processi civili: disuguaglianze territoriali nella qualità del*

allontanarsi dall'obiettivo di produttività fisiologicamente sostenibile, per tendere a delle logiche di massimo rendimento, non necessariamente compatibili con una riduzione dei tempi processuali e la relativa ragionevolezza di questi ultimi. Il mero abbattimento delle pendenze, infatti – così come evidenziato dal CSM⁶¹⁶ – ove non rispetti precisi criteri di priorità, riferibili innanzitutto a quei fascicoli che costituiscono un arretrato suscettibile di azionare i rimedi compensativi predisposti dal legislatore per le parti vittime di ritardi processuali, si discosta dall'originario progetto volto a sollecitare le capacità di auto-gestione dei magistrati.

Sulla scorta di quest'ultima osservazione, il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria (D.O.G.), sotto la guida del medesimo magistrato che elaborò il Programma torinese e in collaborazione con la Direzione generale dei Statistica (DGStat), ha cercato di far convergere gli obiettivi gestionali dei singoli uffici giudiziari non verso la globale riduzione delle pendenze – ottenibile attraverso la sola definizione del maggior numero di cause seriali e di più celere decisione – ma verso l'esaurimento dell'arretrato. Il presupposto per l'avvio del predetto programma ministeriale fu il compimento di un censimento volto a stabilire, con esattezza, i flussi dei procedimenti civili pendenti tra il 1° luglio 2010 e il 30 giugno 2013 sull'intero territorio nazionale, distinguendo gli stessi secondo criteri inediti. La rilevazione, infatti, tenne in considerazione aspetti quali la materia dei singoli giudizi (non solo separando i procedimenti di giurisdizione volontaria da quelli contenziosa, ma anche considerando i diversi settori interni a quest'ultima⁶¹⁷), la dimensione degli uffici (piccoli, medio-piccoli, medi, grandi e molto grandi, sulla base del rispettivo bacino di utenza) e le

servizio 'giustizia', in Amministrare, 2016, 207 ss. Lo studio analizza le differenze di rendimento tra i tribunali italiani, le quali appaiono riconducibili, in buona misura, alle differenze di organico, ma in altra parte, a variabili quali la dotazione di personale amministrativo, la qualità stessa del contenzioso, la capacità di gestione dei dirigenti e le prassi di lavoro dei singoli uffici, in grado di incidere sui tempi della giustizia a parità di organico.

⁶¹⁶ CSM, Nuova normativa prevista dall'art. 37 D.L. 98/2011, commi 1, 2, e 3 in materia di gestione dei procedimenti civili per la definizione del "carico esigibile" di lavoro per i magistrati – delibera 2 maggio 2012 e successivamente modificata il 10 ottobre 2012.

⁶¹⁷ Tale divisione – come rilevato in seno allo stesso documento ministeriale dell'11 agosto 2015 reperibile su https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_10.page – ricalca soltanto per grandi linee la distinzione utilizzata dalla Cepej e richiesta agli Stati membri del Consiglio d'Europa per confrontare le *performances* dei vari Paesi. La differenziazione tra *non-litigious cases* (procedimenti non contenziosi) e *litigious cases* (procedimenti contenziosi), facendo coincidere i primi con tutti i procedimenti di volontaria giurisdizione, non contempla quelle cause che - pur decise attraverso il rito camerale – partecipano di una natura contenziosa, per esempio, in materia di separazione personale, di divorzio, nonché societaria o condominiale.

aree con maggiore indice di litigiosità per numero di abitanti. Il censimento speciale, inoltre, incluse tra i suoi parametri la tipologia di ufficio (uffici di primo grado, Corti di appello e Corte di Cassazione), nonché l'anzianità delle cause in funzione della loro data di iscrizione a ruolo. I dati acquisiti in applicazione di tale ultimo criterio costituirono la base conoscitiva di partenza per lo sviluppo di un'ulteriore fase progettuale la quale – finalizzata a intervenire attivamente al fine sia di rilanciare la reputazione dello Stato in ambito internazionale, sia di scongiurare l'incremento degli oneri statali determinati dalla liquidazione dell'equa compensazione introdotta con la L. 89/2001 – apparve come la naturale prosecuzione di quella precedente.

Il completamento dell'opera orientata a fotografare la condizione degli uffici giudiziari italiani mediante una raccolta di dati statistici destinati a circolare anche tra altri organismi ed enti internazionali – i quali, com'è noto, acquisiscono e rielaborano gli stessi secondo precisi indicatori utili al raffronto della qualità della giustizia tra diversi Stati⁶¹⁸ - evidenziò, infatti, la presenza di un notevole numero di cause ultra-triennali, distinguibili in seno al più ampio ed eterogeneo insieme delle cd. pendenze. La sottrazione delle giacenze (cioè il residuo fisiologico di normale ricambio tra sopravvenienze ed esaurimenti) dal predetto insieme rivelò l'esistenza di un arretrato di circa 4,5 milioni che, con riferimento agli uffici di primo grado, registrò una percentuale pari al 27,9%, con punte superiori (tra il 40% e il 60%) in specifiche sedi⁶¹⁹. L'obiettivo successivo dell'articolato progetto ministeriale, dunque, fu incrementare la produttività dei magistrati, la quale – assai elevata se riferita, in senso generale, all'abilità di ridurre in modo progressivo le pendenze annuali degli uffici giudiziari, in linea coi programmi gestionali – risulta inadeguata rispetto all'ingente numero di cause che formano le cd. pendenze patologiche. La proposta che il D.O.G. indirizzò a tutti i Dirigenti di tutti gli uffici giudicanti italiani, pertanto, fu aderire al programma già sperimentato nel distretto di Torino – ovvero, in linea con l'attività svolta dalla Struttura Tecnica dell'Organizzazione (STO) del CSM⁶²⁰, a una delle

⁶¹⁸ Il DGStat, infatti, è la principale fonte di informazione sulla giustizia civile nazionale per la Cepej, l'OCSE, la Commissione dell'UE, nonché la World Bank che si avvale dei predetti dati per l'elaborazione del noto rapporto Doing Business. Sul punto, *supra* Cap. I, par. 13.

⁶¹⁹ Cfr. D.O.G., *Aggiornamento del censimento speciale della giustizia civile*, 11 agosto 2015 reperibile su https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_10.page.

⁶²⁰ CSM, *Nuovo progetto sulle buone prassi degli uffici giudiziari* – Delibera del 17 giugno 2015 e *Manuale ricognitivo delle buone prassi e dei modelli organizzativi più diffusi negli uffici giudiziari*

prassi virtuose sviluppate presso altre sedi giudiziarie territoriali – al preciso fine di smaltire l’arretrato ultra-decennale al più tardi entro 9 mesi, mediante l’adozione del metodo FIFO (*first in - first out*) e l’attribuzione ai predetti fascicoli di un grado di assoluta priorità.

Il cd. «Programma Strasburgo 2», a ogni modo - introdotto dal Ministero nell’esercizio delle proprie attribuzioni in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, nonché di gestione del personale amministrativo, dei mezzi e degli strumenti (anche informatici) necessari per l’attività giudiziaria⁶²¹- proiettò la sua funzione ben oltre l’azzeramento dell’arretrato più pericoloso, operando utilmente anche quale soluzione preferibile per ridurre l’arretrato residuo ultra-triennale e, più in generale, trattare in minor tempo anche le cause di più recente iscrizione. L’ambizione finale del predetto piano ministeriale, infatti, è quella di ridurre la durata di ogni processo, portando la sua massima cornice temporale a dodici mesi⁶²².

L’iniziativa appena richiamata ricerca la drastica riduzione dei tempi processuali con riferimento, innanzitutto, a quei fascicoli già collocatisi oltre il canone di ragionevolezza prefissato dal legislatore attraverso la L. 89/2001 auspicando, però – con riguardo a un orizzonte temporale medio-lungo – che il tempo dedicato alla definizione della lite nel corso del primo grado di giudizio possa gradualmente contrarsi. La soluzione prospettata, tuttavia – la quale è espressione dell’attitudine, propria di alcuni progetti internazionali⁶²³, a un costante miglioramento dei traguardi raggiunti, mediante la riduzione della durata della lite e l’aumento della produttività

italiani – Delibera del 7 luglio 2016, visibili su <https://www.csm.it/web/csm-internet/nuovo-sistema-informativo/buone-prassi-e-linee-guida/buone-prassi>

⁶²¹ Ai sensi dell’art. 16, comma 3, del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e nel rispetto dell’art. 110 Cost., le attribuzioni del Ministero della Giustizia in materia di *organizzazione e servizi della giustizia – distinte da quelle complementari affidate dalla Costituzione al CSM (supra) - comprendo* “l’organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia; gestione amministrativa del personale amministrativo e dei mezzi e strumenti anche informatici necessari; attività relative alle competenze del ministro in ordine ai magistrati; studio e proposta di interventi normativi nel settore di competenza”.

⁶²² D.O.G., *Progetto organizzativo arretrato civile ultra-triennale – Programma Strasburgo 2* – 14 dicembre 2014, visibile su https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_10_2.page?previousPage=mg_2_9_10%3C

⁶²³ Il riferimento è al modello di efficienza della giustizia civile ispirata ai criteri del *New Public Management* e desumibile dall’uso di indicatori e statistiche sviluppati sia in ambito internazionale, sia a livello europeo all’interno del Consiglio d’Europa (*supra* Cap. I, par. 13 e ss.)

dei magistrati – risolve solo in parte le remore dell’Organo di governo dei magistrati rispetto ai rischi sottesi a una gestione degli uffici che proceda verso soli obiettivi di massimo rendimento. Il Programma nazionale promosso dal Ministero, infatti, da un lato, tralascia di approfondire i benefici apportati dal favorire una minore titubanza dei giudici nell’esercizio di talune facoltà direttive riferibili alla conduzione del singolo procedimento, le quali costituiscono – stando a un’attenta analisi dei predetti documenti di iniziativa giudiziaria attuati a livello locale – il mezzo principale attraverso cui responsabilizzare il magistrato, senza mettere a rischio la sua indipendenza e autonomia di lavoro. Dall’altro lato, l’effetto ricercato nel lungo termine dal piano nazionale – una volta, dunque, smaltita l’ingente quantità di arretrato e superata la situazione di emergenza – è la stabilizzazione della durata del processo entro precisi margini non variabili né mutevoli a seconda delle peculiarità proprie della singola lite. In quest’ottica, allora, sembra ridursi lo spazio assegnato al magistrato per decidere non solo il merito della causa, ma anche i tempi opportuni affinché la sua trattazione rispetti i principi del giusto processo.

La prospettiva ministeriale, in linea con gli interventi legislativi sopra esaminati – pur attenta a distinguere tra loro i concetti di pendenza, giacenza e arretrato secondo un rapporto *genus-species* che configura come indice di inefficienza giudiziaria soltanto l’ultimo dei valori richiamati - opera segnatamente nell’ottica di voler incrementare la produttività degli uffici perseguendo, in modo vorticoso, la celerità processuale attraverso l’abbattimento, in senso globale, delle pendenze⁶²⁴. La rapidità della lite e il maggiore rendimento degli uffici costituiscono, infatti, i due elementi che compongono l’oggetto della *mission* richiesta a tutti coloro i quali lavorano all’interno della struttura - vale a dire magistrati, dirigenti e personale amministrativo – senza distinzione. Il raggiungimento di tali obiettivi quantitativi costituisce, dunque, il valore in base al quale giudicare l’efficienza del processo e la ragionevolezza della sua durata, stimolando tutti i soggetti coinvolti nel funzionamento della giustizia attraverso incentivi finanziari, riferibili tanto al singolo ufficio che sia riuscito a ridurre le pendenze rispetto all’anno precedente⁶²⁵, quanto al magistrato che dimostri nel corso

⁶²⁴ D.O.G., *Progetto organizzativo arretrato civile ultra-triennale – Programma Strasburgo 2*, cit.

⁶²⁵ Art. 37, comma 11, 11-bis e 12 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98.

della valutazione professionale che lo riguarda di possedere un'elevata capacità di gestione del proprio lavoro e mantenere buoni livelli di produttività⁶²⁶.

13. Osservazioni conclusive.

La ragionevolezza dei tempi processuali si presenta, agli occhi dell'osservatore che esamina l'ordinamento italiano attraverso la lente offerta dalle sue fonti costituzionali e dalla Corte posta a garanzia di queste ultime, alla stregua di un principio, non meramente programmatico, connaturato al giusto processo⁶²⁷. Un tale assetto normativo – pur lasciando al legislatore un ampio margine di discrezionalità nella declinazione normativa della disciplina di rito, le cui regole possono rifrangersi sul processo in maniera più o meno dilatoria – fa sì che la ragionevole durata del processo partecipi della duplice dimensione di diritto soggettivo e criterio di buona amministrazione della giustizia, orientata sia a preservare l'utilità della tutela giurisdizionale per l'individuo, sia a infondere fiducia alla collettività nella giurisdizione medesima. La corretta trasposizione legislativa del predetto principio, pertanto - in linea con l'art. 6(1) della Convenzione - non postula l'indicazione di una grandezza cronologica idonea a definire ogni lite, ma la configurazione di un processo strutturalmente in grado di garantire esiti connotati da effettività ed efficienza, ponendo tali termini in rapporto di equivalenza reciproca, poiché entrambi espressione di una piena realizzazione del giusto processo.

L'attività ermeneutica svolta dalla giurisprudenza di legittimità in ordine alle disposizioni che regolano il processo civile, tuttavia, ha progressivamente raffinato la gamma di significati racchiusi nel principio stesso, identificando quest'ultimo col preminente valore della celerità, complementare ma distinto dagli altri aspetti che compongono le garanzie costituzionali di un processo giusto. La necessità di strutturare l'ordinamento interno in modo tale che questo possa offrire una tutela utile ai cittadini, senza compromettere la fiducia riposta dagli stessi nella giurisdizione statale, infatti – in linea coi rilievi della giurisprudenza della Corte Edu che ha definito la lentezza un carattere insito nel sistema di giustizia italiano – ha indotto la Cassazione

⁶²⁶ Artt. 11, d.lgs. 160/2006 e 37, comma 2, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (*supra*).

⁶²⁷ *Supra*, par. 1.

a valorizzare le potenzialità acceleratorie insite nelle regole procedurali⁶²⁸.

L'esigenza di imprimere rapidità ai tempi della lite attraverso un'adeguata modulazione degli effetti prodotti dalle norme processuali, che sfrutti i margini di discrezionalità concessi al giudice al fine di applicare ogni disposizione di legge nel senso di assicurare al giudizio maggiore velocità, è dipesa dall'oggettiva pericolosità della situazione ordinamentale in atto, segnata da una giurisdizione idonea a frustrare le legittime attese delle parti a una tutela efficiente ed effettiva, in ragione della sua scarsissima tempestività. Sotto la guida del CSM - il quale ha evidenziato la necessità di procedere a una corretta interpretazione degli obblighi di risultato che scaturiscono dall'art. 6(1) Cedu per le singole autorità nazionali - il potere giudiziario ha proseguito nel *modus operandi* sopra indicato, assumendo in parte su di sé la responsabilità dei (numerosi e reiterati) ritardi processuali. I magistrati, infatti, hanno ritenuto di dover dare piena attuazione alle vigenti disposizioni legislative che - poste a tutela delle garanzie che circondano l'esercizio della loro funzione, tra cui quelle di indipendenza interna ed esterna - conferiscono agli stessi il potere di intervenire in maniera assai attiva sia nella direzione formale della singola lite, al fine di ostacolare l'inerzia delle parti e le eventuali condotte abusive di queste ultime o dei loro difensori; sia nella complessiva gestione delle cause iscritte a ruolo, la quale deve seguire precisi criteri di priorità per assicurare un'ordinata trattazione delle liti pendenti ed erodere l'arretrato presente⁶²⁹.

La conformazione della ragionevolezza dei tempi processuali in senso acceleratorio è stata, altresì, favorita dal legislatore nazionale, il quale ha introdotto riforme volte a porre fine all'allarmante numero di condanne ricevute dallo Stato per violazione dell'art. 6(1), predisponendo - in linea con le indicazioni fornite dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa - un rimedio interno che consentisse, da un lato, di prevenire il verificarsi di indebiti ritardi processuali e, dall'altro, di adire le giurisdizioni interne per ristorare le vittime di tali differimenti⁶³⁰. Siffatto intervento, tuttavia - operando in direzione contraria rispetto alle predette iniziative del potere giudiziario - ha determinato un progressivo restringimento della discrezionalità dei

⁶²⁸ *Supra*, par. 3.

⁶²⁹ *Supra*, par. 10.

⁶³⁰ *Supra*, par. 4.

magistrati, tanto con riferimento alla possibilità di questi ultimi di accertare la violazione del diritto a una ragionevole durata del processo ai sensi della L. 89/2001⁶³¹, quanto nell'organizzare in modo autonomo il proprio lavoro e stabilire il ritmo (più o meno spedito) di ciascuna lite⁶³².

Sotto il primo aspetto, infatti, la L. 89/2001 ha predeterminato il limite entro il quale considerare ragionevole la durata di ogni grado di giudizio, impedendo al giudice – se non al solo fine di sollevare lo Stato da ogni responsabilità nei confronti dell'individuo che lamenti una violazione del diritto di cui all'art. 6(1) Cedu – di accertare se un'eventuale mancata dilatazione dei tempi della lite oltre il predetto termine abbia, comunque, compromesso l'effettività della giurisdizione statale⁶³³. Chi abbia tenuto condotte presuntivamente dilatorie quali, ad esempio, non essersi avvalso di facoltà processuali dagli effetti non cogenti e, dunque, *ex se* inidonee per accelerare i tempi del giudizio presupposto non ha diritto all'equa compensazione, benché lo stesso sia stato vittima di ritardi pregiudizievoli⁶³⁴. Simili elementi – oltre a tradire la volontà del legislatore di limitare al massimo l'erogazione di somme che gravano sulle finanze statali – fanno ricadere principalmente sulle parti in lite l'onere di preservare la ragionevole durata del giudizio, assegnando alle medesime il compito di tenere una condotta esemplare per la trattazione di ogni tipo di controversia, sul presupposto che la stessa sia sufficiente per assicurare la tempestività e l'effettività della tutela giurisdizionale.

Sotto il secondo profilo, l'associazione tra ragionevolezza della durata del processo e celerità di cui si è fatto promotore il legislatore ha favorito un integrale ripensamento organizzativo dell'amministrazione della giustizia volto ad accrescerne l'efficienza in termini di maggiore produttività. I magistrati sono stati, dunque, indirizzati al rispetto di precisi obiettivi di rendimento, calibrati solo in parte su elementi qualitativi (come, ad esempio, la data di iscrizione a ruolo dei fascicoli per favorire lo smaltimento di arretrato) e, in ogni caso, affatto diversificati sulla base della difficoltà della singola causa e del tempo occorrente per definire la stessa⁶³⁵.

⁶³¹ *Supra*, parr. 6 ss.

⁶³² *Supra*, parr. 11 ss.

⁶³³ *Supra*, par. 7.

⁶³⁴ *Supra*, par. 9.

⁶³⁵ Il *case weighting* – o pesatura dei singoli procedimenti giudiziari – nasce negli Stati Uniti alla

Il dato ricavabile dall'insieme degli elementi sopra esaminati è la tendenza politica verso una concezione dei tempi processuali ragionevoli alla stregua di un valore facilmente predeterminabile in astratto per ogni tipo di controversia poiché basato sulla ricerca della sola rapidità, senza la necessità di opportune valutazioni discrezionali che tengano in considerazione le peculiarità del caso concreto. La precisa misurazione della durata cronologica del giudizio, infatti – purché conforme alla previsione normativa o, preferibilmente, inferiore a quest'ultima – appare un indicatore quantitativo congruo per assicurare l'effettività della tutela statale e, dall'altro lato, l'organizzare l'amministrazione giudiziaria in maniera efficiente, suscitando la fiducia dei cittadini e attraendo, al contempo, gli investitori stranieri⁶³⁶.

fine degli anni settanta e costituisce una tecnica utile per individuare il tempo che i giudici devono dedicare alla risoluzione di un determinato procedimento che presenta caratteri simili a quelli riconducibili a una medesima macro-categoria. Il tempo impiegato per risolvere i procedimenti, infatti, “è un indicatore chiaro, misurabile e comparabile” e “rappresenta l'elemento determinante per calcolare se il numero di giudici in servizio è adeguato a rispondere in tempi ragionevoli al carico di lavoro degli uffici giudiziari, cioè alla domanda di giustizia” (M. FABRI, *Metodi per la pesatura dei procedimenti giudiziari in Europa*, in *Questione Giustizia*, 2020 visibile su <https://www.questionegiustizia.it/articolo/metodi-per-la-pesatura-dei-procedimenti-giudiziari-in-europa>). Con particolare riferimento al grado di implementazione della predetta tecnica in Europa, si segnala il recente studio BENKIN, S. M. FABRI, *Case weighting in European Judicial Systems*, CEPEJ 2020(9), Strasburgo, 2020 <https://rm.coe.int/study-28-case-weightingreport-en/16809ede97>.

⁶³⁶ La relazione del Ministero sull'Amministrazione della giustizia dell'anno 2019 evidenzia gli sforzi compiuti nell'ultimo decennio dal Dicastero nella costruzione di un processo civile basato sulla “rapidità”, oltre che sulla sua efficacia, nonché “la stretta connessione tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia civile”, i quali “rendono non più procrastinabile un intervento sul rito civile, che possa renderlo più snello e più celere al tempo stesso” (p. 215). La prospettiva è quella di consentire nel futuro – nonostante il dimezzamento dell'arretrato rispetto al 2013 (eccetto per quello ultra-annuale in Cassazione che, al contrario, è in aumento del 5% rispetto all'anno precedente) – una riduzione ancora più significativa dei tempi di durata del processo civile il quale, utilizzando l'indice europeo del *disposition time*, è pari a 358 giorni nei tribunali ordinari (p. 179). La modifica della disciplina processuale suggerita, attualmente all'esame del Parlamento (d.d.l. S. 1662, XVIII legislatura), propone una semplificazione del rito civile, introducendo un modello unico che abbia nel ricorso – e non più nell'atto di citazione - il suo atto introduttivo.

Capitolo III

Tempestività ed effettività del processo civile inglese.

1. Il rilievo costituzionale della tempestività processuale nell'ordinamento inglese.

La ragionevole durata del processo partecipa, in seno all'ordinamento giuridico inglese, di una sicura natura costituzionale, idonea a dare a essa la natura sia di diritto individuale, sia di principio guida per la giurisdizione dello Stato. L'opportuna modulazione dei tempi della lite opera infatti, in seno al predetto sistema, come una tutela procedurale e sostanziale di massima importanza per chi è parte in causa⁶³⁷, trovando la sua base legale non solo tra quelle regole che enucleano le qualità principali del processo civile inglese (in modo che quest'ultimo consenta ai giudici di trattare ogni lite secondo giustizia e a costi proporzionati⁶³⁸), ma anche tra quelle norme che occupano il vertice della gerarchia delle fonti dell'ordinamento anglosassone, in seno alle quali è possibile scorgere i suoi canoni fondamentali. L'assenza di una Carta costituzionale - che racchiuda entro un documento unitario le norme poste a tutela dei diritti individuali e fornisca, altresì, una raffigurazione puntuale dell'organizzazione dei poteri dello Stato, limitando il loro operare mediante garanzie rigide volte ad assicurare l'inderogabilità dei principi costituzionali⁶³⁹ - non esclude, del resto, che fonti eterogenee, legislative e giudiziarie, possano disciplinare in modo soddisfacente entrambi gli ambiti suddetti e ricondurre, al primo di quelli

⁶³⁷ N. ANDREWS, *English Civil Procedure*, Oxford, 2003, p. 49 ss. L'A. distingue tra 'constitutional principles' (i.e. principles that involve fundamental procedural guarantees) e 'leading principles', ritenendo che entrambi siano elementi normativi essenziali per comprendere il significato delle regole procedurali soggette a continue modifiche, nonché garantire il dialogo tra i diversi ordinamenti giuridici.

⁶³⁸ La rule 1.1 del Civil Procedural Rule (CPR), secondo comma, afferma che "dealing with a case justly and at proportionate cost includes, so far as is practicable, [...] ensuring that it is dealt with expeditiously and fairly" (lett. d).

⁶³⁹ In Inghilterra manca un procedimento aggravato per l'approvazione di leggi costituzionali, né vi è una Corte preposta a controllare che le leggi ordinarie rispettino le fonti supreme. Sulle peculiarità della funzione svolta dalla Corte Suprema del Regno Unito, istituita con il *Constitutional Reform Act* del 2005, e sull'esistenza di una giustizia costituzionale anche entro un sistema giuridico privo di una Corte costituzionale e di una costituzione rigida v. A. TORRE, *Regno Unito: giustizia costituzionale e comparazione in un paese «senza costituzione»*, in e", in G.F. Ferrari E A. Gambaro (a cura di), *Corti nazionali e comparazione giuridica*, Napoli, 2006, p. 167 ss.

menzionati, proprio la tempestività del giudizio⁶⁴⁰. Il nucleo dei doveri che impongono alle corti inglesi di rispondere con prontezza alle richieste di tutela dei singoli è contenuto, in effetti, entro un duplice ordine di documenti legislativi, i quali sono in grado di limitare – per volontà del Parlamento di Westminster, depositario di un potere normativo di estensione illimitata⁶⁴¹ – la forza abrogativa delle leggi prodotte dal Parlamento medesimo, salvo che quest’ultimo manifesti la volontà di privare siffatte fonti formalmente ordinarie, ma di rilievo costituzionale, dei rispettivi effetti.

La più antica delle suddette fonti su cui si fonda l’aspettativa di una risoluzione sollecita del contenzioso – quale diritto dell’individuo e, al contempo, dovere dello Stato che ha il compito di organizzare la giurisdizione – come uno dei principi cardine del *common law* è la *Magna Carta*, ove si rintraccia il seme di ciò che, nei secoli successivi, si è evoluto nel costituzionalismo moderno e contemporaneo⁶⁴². Come ricordato da Lord Dyson in occasione dell’ottavo centenario del Documento⁶⁴³, proprio nella *Magna Carta* - e, in particolare, in alcuni dei suoi paragrafi meno noti - è contenuto il germe del fondamentale ruolo attribuito oggi alla tempestività giudiziale in *Common law*. I due precetti “*Communia placita non sequantur curiam nostram sed teneantur in aliquo loco certo*”⁶⁴⁴ e “*Nulli vendemus, nulli negabimus, aut differemus, rectum aut justiciam*”⁶⁴⁵ rivelano, infatti, la stretta correlazione tra il tempo del processo e il bisogno – individuale e collettivo - di giustizia, a fronte della soppressione della sede di Westminster ove si trovava la corte deputata alla risoluzione delle cause comuni⁶⁴⁶, nonché della possibilità per i privati di manipolare la durata della lite,

⁶⁴⁰ Alcune dei canoni fondamentali dell’ordinamento inglese sono infatti contenuti in leggi costituzionali come la *Magna Carta* (1215), il *Bill of Rights* (1689), l’*Act of Settlement* (1700), i *Parliament Acts* del 1911 e 1949, lo *Human Rights Act* (1998) e il *Constitutional Reform Act* (2005). Altri principi costituzionali, invece, sono sanciti in seno a sentenze giudiziarie costituenti dei precedenti vincolanti. Sul punto, G. CRISCUOLI, M. SERIO, *Nuova introduzione allo studio del diritto inglese*, op. cit., p. 26

⁶⁴¹ Sul principio della «*parliamentary sovereignty*» si rinvia a G. CRISCUOLI, M. SERIO, op. ult. cit., pp. 363 ss.

⁶⁴² M. FIORAVANTI, *La Magna Carta nella storia del Costituzionalismo*, op. cit., 67 ss.

⁶⁴³ LORD DYSON, *Delay too often defeats justice (The law society, 22 aprile 2015)*, consultabile al sito <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/04/law-society-magna-carta-lecture.pdf>

⁶⁴⁴ *Magna Carta*, 1215, chapter 17 (“I processi comuni non seguiranno la nostra corte, ma si terranno in un luogo fisso”).

⁶⁴⁵ *Magna Carta* 1215, chapter 40 (“A nessuno venderemo, negheremo, differiremo o rifiuteremo il diritto o la giustizia”).

⁶⁴⁶ Nel 1209 il Re Giovanni Senzaterra decise di infrangere l’accordo informale in base al quale le suppliche comuni ricevevano udienza non solo *coram regem*, ma anche, in sede stabile, presso Westminster Hall. Tale decisione comportò un notevole aumento dei costi e dei tempi connessi

remunerando coloro che ne avrebbero determinato l'esito. L'insieme delle predette circostanze aveva, in quel tempo antico, segnato in modo deteriore il processo inglese, rendendolo fonte di iniquità e di incertezza connessa all'ampio margine lasciato alla corruzione. Il tempo di attesa connesso all'arrivo dei giudici *in loco*, infatti, si cumulava a ulteriori dilazioni su richiesta della parte interessata a una quanto più lontana soluzione del contenzioso la quale, secondo inveterati malcostumi, avrebbe ottenuto senza difficoltà (ma dietro lauto pagamento) dalla corte adita la sospensione della procedura a danno altrui⁶⁴⁷. L'esito era, dunque, una vera e propria negazione della giustizia, tale da apparire intollerabile finanche agli occhi dei ceti privilegiati della società feudale del XIII sec. e di gravità pari a quella provocata da un'amministrazione corrotta o assente, del tutto sorda alle richieste di tutela dei singoli. L'aspirazione a una corretta gestione dei tempi processuali emerge, infine, da una lettura sistematica della *Magna Carta* che guardi ai precetti sopra ricordati quali parti di un più corposo documento pieno di richiami a una questione che costituiva (allora come adesso) un aspetto essenziale per la realizzazione di un sistema di giustizia davvero conforme alle necessità individuali, tanto che l'espresso auspicio era rivolto a un processo amministrato nel pieno rispetto della "*old law of the land*"⁶⁴⁸. Anche le celebri parole "*Nullus liber homo capiatur vel imprisonetur... nisi per legale iudicium vel per legem terrae*"⁶⁴⁹ non ignorano, infatti, l'esigenza di un sollecito intervento giurisdizionale il quale – necessario per preservare anche la libertà personale di ogni individuo – è un elemento costitutivo del *due process of law*, cioè di un processo volto al rispetto delle regole procedurali e sostanziali del diritto⁶⁵⁰.

all'esercizio della giurisdizione, posto che – eliminando la possibilità per i contendenti di avvalersi delle udienze tenute con maggiore frequenza presso la sede di Westminster - essa costrinse i sudditi a viaggiare per il Paese e raggiungere il tribunale del Re, al fine di perseguire le proprie richieste (LORD DYSON, cit., §6).

⁶⁴⁷ LORD DYSON, cit., §9-11.

⁶⁴⁸ Così, E. Coke (*Institution of the Laws of England*, II, Londra, 1797, 50 s. in M. SERIO, *Imparzialità del giudice e giusto processo*, op. cit., 993, nota 2) il quale considera l'espressione, così come prevista al cap. XXXIX della Magna Carta, un sinonimo di «*due process of law*».

⁶⁴⁹ Magna Carta 1215, chapter 39 ("Nessun uomo libero sarà arrestato, imprigionato, multato, messo fuori legge, esiliato o molestato in alcun modo, né noi useremo la forza nei suoi confronti o demanderemo di farlo ad altre persone, se non per giudizio legale dei suoi pari e per la legge del regno").

⁶⁵⁰ Il riferimento, più esattamente, è a un processo condotto in ossequio alle norme giuridiche che ne assicurano non solo la correttezza procedurale (*fairness*), ma anche l'aderenza a taluni principi di equità in grado di riflettersi sul contenuto del provvedimento assunto a conclusione dello stesso (*Supra* Cap. I, par. 1). È necessario attendere più di un secolo e mezzo per rintracciare il primo riferimento letterale al «*due process of law*» nel diritto inglese. L'espressione, infatti, è contenuta nel sesto *statute*

La relazione di stretta interdipendenza che intercorre tra il tempo del procedimento e l'equità - non solo formale, ma anche sostanziale - del giudizio, quale aspetto funzionale alla protezione dell'individuo nei confronti dello Stato emerge, altresì, da una seconda fonte legislativa di natura costituzionale, che contempla espressamente la ragionevole durata del processo nel catalogo dei diritti soggettivi tutelati dall'ordinamento inglese. La Schedule I dello *Human Rights Act* del 1998 (HRA)⁶⁵¹ riproduce, infatti, all'Articolo 6, Parte I, la corrispondente disposizione di cui all'art. 6(1) della Cedu intitolata *Right to a fair trial*, la quale prevede al primo comma che ogni individuo abbia diritto a un processo equo con una pubblica udienza “*within a reasonable time*”, avanti un giudice indipendente e imparziale, individuato per legge. L'attesa che ha preceduto siffatto formale allineamento legislativo alla Cedu è stata dettata dalla profonda convinzione che simili tutele non fossero affatto nuove al *common law*⁶⁵² e che, anzi, alcune di queste - tra cui l'insieme dei principi del *fair trial* richiamati all'art. 6(1) Cedu - avessero avuto origine proprio all'interno dell'ordinamento anglosassone⁶⁵³. L'indugio che ha accompagnato per circa mezzo secolo il recepimento della predetta norma europea (così come dell'intera Convenzione) da parte del legislatore inglese, infatti, non è stato frutto della volontà di quest'ultimo di opporre resistenza ai diritti in essa protetti, ovvero di sminuire il

del 1368 di re Edoardo III il quale, nell'intenzione di dare attuazione ai principi già formulati nella Magna Carta, introdusse un insieme di garanzie formali e sostanziali per il soggetto accusato falsamente. Sul punto si rinvia agli approfonditi studi di M. SERIO, *Brevi note sul due process of law nell'esperienza del common law inglese*, in *Eur. dir. priv.*, 2000, 1, 205 ss.; ID., *Imparzialità del giudice e giusto processo: profili comparatistici*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, 4, 991 ss, in particolare nota 2; A. TORRE, *Magna Carta: un fondamentale contributo alla costruzione del common law e dello stato inglese*, in *Common law: protagonisti e idee nella storia di un sistema giuridico (studi in memoria di Francesco De Franchis)*, Rimini, 2015, 39 ss.

⁶⁵¹ Lo *Human Rights Act* è stato approvato dal Parlamento inglese il 9 novembre del 1998 ed è entrato in vigore il 1° ottobre 2000.

⁶⁵² Nel corso di un dibattito parlamentare che precedette l'entrata in vigore dello HRA, Lord Waddington osservò che la ragione per la quale sino a quel momento non fosse stata avvertita alcuna necessità di recepire la Convenzione dovesse essere rintracciata nella sicura convinzione che tutti i diritti e libertà protetti dalla stessa fossero già pienamente parte del tessuto ordinamentale del Regno Unito (HL Deb. 17 Febbraio 1999, vol. 597, col. 718).

⁶⁵³ Cfr. Lord Lester QC il quale, godendo dell'appoggio di Lord Waddington, rammentò che furono proprio i giuristi britannici a curare la redazione dell'art. 6(1) Cedu, nonostante - stando all'interpretazione che ne diede la Corte Edu - siffatta disposizione si è rivelata nel tempo foriera di numerose condanne per il Regno Unito, ritenuto responsabile di averne violato sotto più aspetti i principi: “*Article 6 was drafted by Home Office lawyers. In Europe it is regarded as one of the British articles; it is regarded as reflecting Blackstone's great principles*” (HL Deb. 17 Febbraio 1999, vol. 597, col. 738).

valore vincolante di tale *corpus* normativo sul diritto nazionale. Al contrario, la rilevanza delle tutele offerte dalla Cedu è stata più volte ribadita dai giudici inglesi ben prima che i suoi contenuti fossero formalmente incorporati tra le fonti interne, adoperando le disposizioni convenzionali - così come interpretate dalla Corte Edu - alla stregua di una “stella polare che illumina, sciogliendone ambiguità o eliminandone incertezze e incongruenze, la stessa legislazione domestica”⁶⁵⁴.

La tardiva recezione della Convenzione si spiega, dunque, solo in ragione del fondamento antico che la tutela dei diritti e delle libertà individuali possiede in seno all’ordinamento in esame e, in particolare, alla prevalente natura giudiziaria che ha connotato l’origine di tali garanzie, condensate nell’espressione *rule of law*⁶⁵⁵. L’adozione del predetto testo di legge, tuttavia – come rilevato da Lord Hope⁶⁵⁶ - ha messo in risalto proprio la diversità delle molteplici garanzie interne al *fair trial*, rendendo ciascuna di queste suscettibile di violazione e tutela autonome. La lesione del diritto a una ragionevole durata del processo, infatti, può essere riscontrata anche in tutte le ipotesi in cui sembri ancora possibile concludere il processo in modo conforme agli altri principi che ne assicurano l’equità, fuorché per il protrarsi indebito della lite⁶⁵⁷. Tale carattere di assolutezza della tempestività giudiziale deve essere esaminato, però, alla luce dell’inscindibile dipendenza che lega tra loro l’insieme delle garanzie presenti nel testo dell’art. 6(1) Cedu. Il rispetto di queste ultime in sede

⁶⁵⁴ M. SERIO, *Il danno da irragionevole durata del processo. Raffronto tra esperienze nazionali.*, *op.cit.*, 52. Tra i casi giurisprudenziali che mostrano l’elevato valore ermeneutico offerto dalla Cedu, l’A. richiama la sentenza *Attorney General v. Guardian Newspaper Ltd.* (1987) in cui la House of Lords ha ritenuto che le disposizioni della Convenzione potessero limitare la discrezionalità giurisdizionale, nonché il caso *Derbyshire County Council v. Times Newspaper Ltd* (1991) in cui la High Court ha attribuito alla Convenzione la forza di delimitare l’ambito di efficacia del *Common Law*. Con particolare riferimento all’applicazione dell’art. 6(1) Cedu, tuttavia, è possibile fare riferimento al caso *Porter v. Magill* (2002) deciso dalla House of Lords, la quale ha applicato a una causa instaurata prima che lo HRA 98 entrasse in vigore (dunque, prima del 2 ottobre 2000) i parametri elaborati dalla giurisprudenza della Corte Edu per verificare se sussistesse o meno una violazione del diritto a una ragionevole durata del processo (*infra*).

⁶⁵⁵ La compiuta elaborazione e diffusione della nozione di *rule of law* è opera di Dicey, il quale indicò la stessa attraverso tre elementi, quali la necessaria interdipendenza tra sanzione giuridica e previsione legislativa del precetto e della pena; l’uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge; e, infine, la rilevanza costituzionale dei principi di origine giurisprudenziale che configurano la base dell’ordinamento giuridico inglese. L’indissolubile legame che unisce il principio in esame ai diritti fondamentali dell’individuo, quale limite invalicabile posto all’attività dei poteri pubblici, è oggi inoltre sancito dal *Constitutional Reform Act* del 2005, il quale intitola proprio alla *rule of law* la parte prima del testo di legge che tocca alcuni aspetti essenziali del sistema di giustizia statale (*infra*).

⁶⁵⁶ *Magill v. Porter* [2001] UKHL 67 (13th December, 2001), para. 87.

⁶⁵⁷ *Ibidem*, para. 109.

processuale contribuisce, infatti, a modulare (spesso in senso dilatorio) la durata stessa della lite, facendo sì che il grado di tutela riconosciuto alle prime operi - in linea con l'indicazione fornite dalla Corte Edu, la quale si pronuncia sulla ragionevolezza dei tempi del giudizio solo dopo un attento esame delle circostanze del caso concreto – quale parametro ineliminabile per decidere se una data cornice temporale assicuri la tempestività giurisdizionale⁶⁵⁸. L'approvazione dello *Human Rights Act*, in ogni caso, ha rinsaldato l'impegno dell'ordinamento inglese a salvaguardare la ragionevole durata del processo coinvolgendo, altresì, nell'adempimento del predetto obbligo di risultato assunto dallo Stato gli stessi giudici nazionali, ai quali è richiesto - in piena continuità con la giurisprudenza della Corte Edu⁶⁵⁹, a cui la *section 2* espressamente rinvia⁶⁶⁰ – di svolgere con la massima diligenza le loro funzioni, comprensive tanto del dovere di depositare i provvedimenti nei termini di legge, quanto di prevenire, più in generale e anche nell'ambito di un processo civile fondato sul principio dispositivo, ogni forma di incontrollata dilazione dei tempi processuali⁶⁶¹. L'eventuale scostamento dei giudici nazionali rispetto al tenore della Cedu integra, infatti, un comportamento *'unlawful'* (*section 6*)⁶⁶²: vale a dire un fatto illecito, tale da consentire

⁶⁵⁸ A.A.S ZUCKERMAN, *Civil Procedure*, London, 2003, pp. 57, 12: “Although it is often said that the right to a fair trial is absolute, one should remember that virtually every component of the right to a fair trial calls for evaluation of degree. The right to a timely judgment is absolute, but what is a reasonable delay is a matter of degree to be determined by an assessment of a variety of circumstances. [...] For example, the court is also duty bound to ensure that litigants have adequate time for preparation, which may dictate considerable waiting times before trial. Similarly, respect for equality of arms may require the court to wait until a litigant is in a position to obtain the evidence he needs in order to respond to the case against him”.

⁶⁵⁹ *Ex multis*, Corte Edu, *Unión Alimentaria Sanders S.A. v Spain*, 7 luglio 1989, §35; *Scoppelitti v. Italy*, 27 ottobre 1993, §25.

⁶⁶⁰ HRA, Sec. 2(1), Interpretation of Convention rights: “A court or tribunal determining a question which has arisen in connection with a Convention right must take into account any— (a) judgment, decision, declaration or advisory opinion of the European Court of Human Rights, (b) opinion of the Commission given in a report adopted under Article 31 of the Convention, (c) decision of the Commission in connection with Article 26 or 27(2) of the Convention, or (d) decision of the Committee of Ministers taken under Article 46 of the Convention, whenever made or given, so far as, in the opinion of the court or tribunal, it is relevant to the proceedings in which that question has arisen”.

⁶⁶¹ Corte Edu, *Unión Alimentaria Sanders S.A. v Spain*, 7 luglio 1989, §35: “The Court reiterates that such a principle [i.e. principle of Spanish law that responsibility for the progress of proceedings rested with the parties] does not absolve the courts from ensuring compliance with the requirements of Article 6 concerning reasonable time [...] Like the Commission, the Court considers that the person concerned is required only to show diligence in carrying out the procedural steps relating to him, to refrain from using delaying tactics and to avail himself of the scope afforded by domestic law for shortening the proceedings. He is under no duty to take action which is not apt for that purpose”. Più diffusamente sul punto, *supra*, Cap. I.

⁶⁶² HRA 98, Sec. 6, Acts of public authorities: “(1) It is unlawful for a public authority to act in a way which is incompatible with a Convention right. [...] (3) In this section “public authority”

al singolo che sia vittima dell'attività illegittima dei pubblici poteri (qual è, ad esempio, il protrarsi irragionevole dei tempi del processo) di chiedere - prima che sia decorso un anno dal verificarsi del fatto lamentato o in seguito, se ritenuto più equo sulla base delle circostanze attuali - l'intervento della giurisdizione nazionale e, solo successivamente, della Corte Edu (*section 7*⁶⁶³).

Lo HRA predispone, dunque, per chi sia parte di intollerabili ritardi processuali un rimedio giudiziario comune a tutte le ipotesi di violazione dei diritti protetti dalla Convenzione, il quale è idoneo a perseguire una duplice finalità: da un lato, ottenere una sentenza che attesti l'incompatibilità tra l'atto illegittimo e la Cedu; dall'altro, porre riparo al pregiudizio subito. L'accoglimento di un siffatto ricorso giurisdizionale dinanzi alle corti inglesi, tuttavia, solo raramente produce una liquidazione pecuniaria in favore della vittima, dal momento che è preferibile rinvenire – attingendo agli strumenti, sostanziali e processuali, che il diritto domestico pone a disposizione dei singoli - una soluzione alternativa al risarcimento del danno, che possa al contempo soddisfare la pretesa del ricorrente e rimuovere gli effetti pregiudizievoli dell'illecito (*section 8*⁶⁶⁴). La garanzia prevista dalla *section 7* dello HRA per far fronte alle ipotesi di irragionevole durata del processo – la facoltà, cioè, di adire le corti nazionali e chiedere alle stesse di rimuovere le conseguenze pregiudizievoli di una siffatta violazione - non coincide, pertanto, con la predisposizione di specifici rimedi (preventivi, compensativi o misti) volti a tutelare, in particolare, l'individuo che

includes— (a) a court or tribunal, and (b) any person certain of whose functions are functions of a public nature, but does not include either House of Parliament or a person exercising functions in connection with proceedings in Parliament”.

⁶⁶³ HRA 98, Sec. 7, Proceedings: “(1) A person who claims that a public authority has acted (or proposes to act) in a way which is made unlawful by section 6(1) may— (a) bring proceedings against the authority under this Act in the appropriate court or tribunal, or (b) rely on the Convention right or rights concerned in any legal proceedings, but only if he is (or would be) a victim of the unlawful act [...] (6) In subsection (1)(b) “legal proceedings” includes— (a) proceedings brought by or at the instigation of a public authority; and (b) an appeal against the decision of a court or tribunal (7) For the purposes of this section, a person is a victim of an unlawful act only if he would be a victim for the purposes of Article 34 of the Convention if proceedings were brought in the European Court of Human Rights in respect of that act.”

⁶⁶⁴ HRA 98, Sec. 8, Judicial remedies: “(1) In relation to any act (or proposed act) of a public authority which the court finds is (or would be) unlawful, it may grant such relief or remedy, or make such order, within its powers as it considers just and appropriate [...] (3) No award of damages is to be made unless, taking account of all the circumstances of the case, including— (a) any other relief or remedy granted, or order made, in relation to the act in question (by that or any other court), and (b) the consequences of any decision (of that or any other court) in respect of that act, the court is satisfied that the award is necessary to afford just satisfaction to the person in whose favour it is made”.

subisca, suo malgrado, gli effetti del mancato adempimento da parte dello Stato degli obblighi di cui all'art. 6(1) della Cedu. Il procedimento previsto dalla disposizione in esame opera, piuttosto, come una garanzia di carattere generale, idonea a tutelare ogni soggetto che denunci la violazione di un diritto protetto dalla Convenzione, rinviando a quelle tutele già disponibili nel diritto interno e che – a parere del giudice competente – sembrano le più pertinenti per rimuovere gli effetti prodotti dall'illecito statale. Una simile circostanza non sembra sconfiggere, tuttavia, in alcun modo, la centralità assunta dalla tempestività del giudizio in seno all'ordinamento anglosassone, né sminuire l'effettività della tutela dallo stesso offerta a chi abbia sopportato dei tempi processuali intollerabili. La mancanza di un apparato normativo congegnato per le sole ipotesi di lesione del diritto a una ragionevole durata del processo previsto all'art. 6(1), Schedule I, dello HRA - oltre a porsi in continuità con un previgente assetto ordinamentale già ritenuto dalla Corte Edu pienamente conforme alle aspettative europee⁶⁶⁵ - conferisce, infatti, un essenziale carattere di flessibilità alla tutela della vittima di un processo dalla durata eccessiva, utile per garantire a quest'ultima il pieno soddisfacimento dei suoi bisogni.

2. Segue: Flessibilità ed effettività del rimedio assicurato alla vittima dei ritardi processuali dallo *Human Rights Act*.

L'architettura rimediale ricavabile dalla lettura sistematica dello *Human Rights Act* pone in luce l'esistenza di una chiara volontà legislativa tesa a salvaguardare in modo effettivo - nonostante l'assenza di un espresso riferimento all'art 13 Cedu⁶⁶⁶ - anche la

⁶⁶⁵ Le sentenze della Corte Edu che hanno rilevato una violazione del diritto a una ragionevole durata del processo da parte del Regno Unito, infatti, non hanno evidenziato la carenza di effettività del rimedio interno, ritenendo che la predisposizione dell'ordinario sistema di impugnazione dinanzi gli organi giurisdizionali fosse adatta a proteggere la vittima dei ritardi. Cfr. A. BROWN, *op.ult.cit.*; N. ANDREWS, *op.ult.cit.* Così, ad esempio, le sentenze *H. v. UK* dell'8 luglio 1987; *Darnell v. UK*, del 26 ottobre 1993 e *Robinson v. UK*, del 23 settembre 1997, nelle quali la Corte Edu ravvisò una violazione dell'art. 6(1) Cedu sotto il profilo della ragionevole durata del processo inglese per delle controversie in materia di diritti e doveri di carattere civile. I primi due casi riguardarono, rispettivamente, settori particolarmente sensibili quali il lavoro e le relazioni familiari; il terzo, invece, estese la tutela del diritto in esame anche al procedimento instaurato per la sola determinazione e ripartizione delle spese legali, successiva alla decisione di merito.

⁶⁶⁶ Il testo dello Human Rights Act, infatti, non recepisce gli articoli 1 e 13 della Cedu (HRA 98, Sec. 1, *The Convention Rights*: "(1) In this Act "the Convention rights" means the rights and fundamental freedoms set out in— (a) Articles 2 to 12 and 14 of the Convention"). L'obbligo delle Alte Parti di rispettare la Convenzione, tuttavia, è chiaramente recepito dallo *Human Rights Act* attraverso

parte di un giudizio privo della ragionevolezza, quale caratteristica cronologica propria del *fair trial*⁶⁶⁷. Il rimedio nazionale contro i ritardi processuali gode, infatti – in ragione della sua ampia sfera di applicazione - non solo di un'elevata adattabilità alle diverse forme in cui può manifestarsi una simile mancanza di tempestività della giurisdizione statale, eterogenee entro ogni singola vicenda giudiziaria; ma conforma, altresì, i propri effetti alle peculiari necessità del ricorrente.

Sotto il primo dei due profili appena richiamati, il ricorso giurisdizionale previsto dallo HRA per chiunque lamenti una lesione dei diritti ricompresi nel catalogo offerto dalla Convenzione opera a fronte di ogni forma di indebita gestione dei tempi del giudizio, indipendentemente dal fatto che essa si sostanzi in un'eccessiva dilatazione nella definizione della lite o, al contrario, in un'estrema celerità della sua conduzione. La tutela in esame prescinde, altresì, da limitazioni di carattere soggettivo idonee a restringere l'operatività del rimedio in funzione della posizione processuale del responsabile di un simile allungamento del contenzioso; circostanza, quest'ultima, che potrebbe essere ascrivibile tanto all'attore, quanto al convenuto, nonché al giudice o ad altri soggetti in grado di incidere sulla durata del giudizio. Il ritardo lamentato nell'ambito di una causa tra privati, ad esempio, potrebbe essere riferibile a una condotta tenuta da una delle parti medesime o dai loro difensori, senza per ciò solo scalfire il dovere della corte adita di accertare l'illecito riconducibile - anche solo in ragione della condotta remissiva tenuta dalle sue autorità giurisdizionali – alla responsabilità dello Stato. I criteri elaborati dalla Corte Edu impongono, infatti, al giudice incaricato, di procedere a una valutazione in ordine alla sussistenza o meno dell'illecito, esaminando la complessità del caso, la condotta delle parti e delle autorità competenti, nonché la rilevanza della controversia⁶⁶⁸. L'accertamento di un'immediata

quelle disposizioni (in particolare, *sections* 2, 3, 4, 6 e 10) che impongono a tutti gli organi dello Stato di rispettare i diritti dalla prima sanciti nell'esercizio dei loro poteri, richiamando, dunque, sostanzialmente il contenuto dell'art. 1 Cedu. Allo stesso modo – così come precisato dalla Court of Appeal nel caso *Director General of Fair Trading v. Proprietary Association of Great Britain* nel 2002 – il diritto a un ricorso effettivo, di cui all'art. 13 Cedu, trova pieno recepimento in seno alla legislazione domestica, attraverso la *section 7* HRA, la quale contempla, altresì, la possibilità di un successivo ricorso alla Corte Edu ai sensi dell'art 34 Cedu.

⁶⁶⁷ European Commission for Democracy through Law, *Can excessive length of proceedings be remedied?* (Venezia, 15-16 dicembre 2006), Strasburgo, 2007, pp. 225-230.

⁶⁶⁸ Tale indicazione metodologica di portata generale è stata esplicitata da Lord Bingham nell'ambito di un caso deciso dal Privy Council, relativo alla materia penale (*Dyer (Procurator Fiscal, Linlithgow) v Watson* [2002] UKPC): “*In any case in which it is said that the reasonable time requirement (to which*

relazione di causalità tra la condotta dell'attore o del convenuto e l'effetto dilatorio lamentato, ad ogni modo, non è del tutto privo di autonomo rilievo, posto che una tale evidenza – se evidenziata nel corso del giudizio presupposto - può incidere sia sulla ripartizione dei costi della lite, addossando alla parte artefice della dilazione il pagamento, in tutto o in parte, le spese processuali; sia sulla percentuale di interessi dovuti in conseguenza dell'obbligo di adempiere al pagamento di una somma di denaro, i quali potrebbero essere modificati in difetto ovvero in aumento, a seconda della posizione creditoria o debitoria ricoperta dalla parte sanzionata⁶⁶⁹. Entrambe tali soluzioni invocano l'esercizio della discrezionalità del giudice competente a decidere il merito, il quale è tenuto a stabilire l'opportuna distribuzione delle spese processuali, le quali non devono necessariamente gravare sulla parte soccombente, piuttosto, “*to follow the event*” nel senso di preservare l'equità del giudizio⁶⁷⁰.

Il secondo profilo di flessibilità che assicura piena effettività alla tutela del diritto a una ragionevole durata del processo in seno all'ordinamento anglosassone, si coglie nell'eterogeneità degli effetti prodotti dal rimedio disciplinato alla *section 7* dello HRA, i quali variano a seconda del provvedimento adottato dal giudice per tutelare la vittima: una sentenza di mero accertamento, che attesti soltanto il verificarsi

I will henceforward confine myself) has been or will be violated, the first step is to consider the period of time which has elapsed. [...] The threshold of proving a breach of the reasonable time requirement is a high one, not easily crossed. But if the period which has elapsed is one which, on its face and without more, gives ground for real concern, two consequences follow. First, it is necessary for the court to look into the detailed facts and circumstances of the particular case. The Strasbourg case law shows very clearly that the outcome is closely dependent on the facts of each case. Secondly, it is necessary for the contracting state to explain and justify any lapse of time which appears to be excessive” (§52). I paragrafi successivi della sentenza esaminano i criteri elaborati dalla Corte Edu (supra, Cap. I, parr. 6 ss.), ripercorrendo i passaggi fondamentali dell'indagine che, sulla base del modello offerto dalla giurisprudenza europea, è richiesta ai giudici inglesi.

⁶⁶⁹ N. ANDREWS, *op.ult.cit.*, 841-2.

⁶⁷⁰ La necessità di ricondurre all'esercizio della discrezionalità del giudice la determinazione e ripartizione delle spese processuali secondo il principio “*costs follow the events*” [RSC Ord. 62, r. 3.3] è stata evidenziata da Sir Jacob (ID., *The Fabric of English Civil Justice*, London, 1987, 275 ss.), il quale esortò i giudici a promuovere un'applicazione non meccanica del principio in esame: “*The general rule that "costs follow the event" is a satisfying, easy and ready rule to apply. Tradition has it that if one party wins, surely he ought to get the costs. The rule is applied in practice in an almost mechanical way. [...] It does not specify what is the "event" which the award of costs is required to follow, except that it is the party in whose favour the litigation or proceeding has ended. [...] Yet the rule that "costs follow the event" may not always operate to secure the ends of justice. [...] What is really required, for the sake of uniformity of practice, is that the Rule Committee should formulate a series of criteria for the matters and circumstances which the court will be required to take into account when exercising its discretion as to costs.*” Il principio è oggi saldamente chiarito dalle CPR del 1999, le quali autorizzano il giudice a discostarsi dalla regola generale secondo cui sia la parte soccombente a dover sopportare i costi del processo (CPR 44.3(2)).

dell'illecito; una misura inibitoria, che imponga a una parte di astenersi da condotte lesive o rimuovere gli effetti generati da queste ultime (cd. '*injunction*'); ovvero un ordine rivolto dal giudice ad altra autorità pubblica (in genere la corte di prima istanza), al fine di adottare un particolare atto o privare di effetti quello impugnato⁶⁷¹. La scelta del giudicante può mutare in base a quelli che sono, in concreto, i suoi margini di intervento rispetto al processo presupposto, dato che la vittima potrebbe instaurare un autonomo procedimento giurisdizionale al solo fine di denunciare la violazione dell'art. 6(1) Cedu; ovvero ricorrere agli ordinari strumenti di impugnazione che il diritto inglese pone a disposizione della parte che desideri rilevare i vizi degli atti processuali, prima che il giudizio dalla durata irragionevole si concluda con un provvedimento definitivo. Anche in quest'ultimo caso, l'auspicio del legislatore – come si evince dal carattere residuale assegnato dallo stesso allo strumento risarcitorio⁶⁷² - è che il giudice adito accerti l'illecito e riconduca i tempi del processo entro i confini della ragionevolezza, al fine di ovviare all'eventuale danno, patrimoniale e non patrimoniale, sofferto *medio tempore* dal ricorrente a causa del ritardo. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi del giudice che contribuisca alla tardiva risoluzione della lite depositando oltre i termini i provvedimenti ordinatori, oppure ammetta le parti stesse a compiere le rispettive attività processuali oltre le scadenze fissate per il loro svolgimento. Una simile diluizione delle tempistiche giudiziali – dovuta al compimento di atti endo-procedimentali che, pur non esponendo necessariamente il responsabile ad alcun tipo di preclusione, allontanano comunque la definizione della lite poiché adottati oltre i limiti temporali – legittima la vittima a rivolgersi allo stesso giudice o ad altro immediatamente superiore, al fine di chiedere che sia accertata, nell'ambito di un sub-procedimento, la violazione del suo diritto a una ragionevole durata del processo.

L'effetto prodotto dall'accoglimento della domanda soddisfa il bisogno di tutela ricercato dalla vittima di una violazione dell'art. 6(1) Cedu, tanto nel caso in cui il giudice adito aggiudichi immediatamente la vittoria nel processo presupposto alla

⁶⁷¹ A. BROWN, *The British Experience*, in *The improvement of domestic remedies with particular emphasis on cases of unreasonable length of proceedings (Workshop held at the initiative of the Polish Chairmanship of the Council of Europe's Committee of Ministers)*, Council of Europe, Strasburg, 2006, pp. 63 ss.

⁶⁷²HRA, *section 8*.

parte lesa, a svantaggio di chi – attore o convenuto - abbia posto in essere condotte gravemente dilatorie⁶⁷³; quanto nell'ipotesi in cui l'accoglimento dell'istanza depositata dalla parte che denunci l'irragionevole protrarsi della lite si risolva, più genericamente, nell'adozione di misure utili a far sì che quest'ultima pervenga, finalmente, in modo spedito, alla sua statuizione finale. In entrambe le ipotesi, infatti, l'intervento del giudicante – diverso in relazione al contenuto dell'atto impugnato e al mezzo di gravame esperito dalla vittima – rimuove gli effetti pregiudizievoli derivanti dal ritardo e consente alla lite di raggiungere il suo stadio finale nei tempi sperati. Il ricorrente, a ogni modo, non deve provare l'esistenza di un danno conseguente all'irragionevole protrazione della controversia, posto che il verificarsi di quest'ultima circostanza appare già parecchio pregiudizievole sia per l'individuo che è parte in causa, sia per la collettività che auspica, a sua volta, una pari possibilità di accesso alla giurisdizione, senza alcuna attesa o difficoltà⁶⁷⁴.

Il ricorso giurisdizionale previsto dalla *section 7* dello HRA per rimuovere le conseguenze (anche, ma non solo) dell'illecito da ritardo processuale dello Stato sembra orientato, in concreto, verso l'unico e prioritario obiettivo di fornire una risposta preventiva alla vittima, affidando ai giudici inglesi il compito di stabilire quale sia la tutela più adatta per ristorare quest'ultima dalle violazioni poste in essere dall'autorità giudicante o dalla parte in lite, ma riferibili, in ultima analisi, a un esercizio scorretto dei pubblici poteri. Un simile sistema rimediabile - flessibile e attento a prevenire, mediante un intervento tempestivo delle corti nazionali, delle lesioni irrecuperabili dei diritti individuali - non attribuisce un ruolo di primo piano alla soddisfazione monetaria che, quale misura meramente compensativa, apparirebbe, laddove accordata in via principale, come una palese resa da parte dello Stato rispetto all'obiettivo di porre un freno alle situazioni che rendono i tempi della sua giustizia intollerabili agli occhi (se non degli altri Paesi europei) dei propri cittadini. L'impegno assunto dal legislatore inglese mediante l'adozione dello *Human Rights Act*, piuttosto, è quello di porre in essere – per il tramite delle sue corti - tutti gli sforzi necessari per

⁶⁷³ Il riferimento è, ad esempio, al *dismissal for want of prosecution* (*infra*, par. 3).

⁶⁷⁴ *Magill v. Porter* [2001] UKHL 67 (13th December, 2001), para. 106; *Dyer (Procurator Fiscal, Linlithgow) v Watson* [2002] UKPC, para. 50.

adattare gradualmente, in maniera costante e senza brusche interruzioni col passato⁶⁷⁵, la durata del processo al canone della ragionevolezza, quale limite che indica il corretto esercizio della funzione giurisdizionale nel rispetto della *rule of law*. Se letta congiuntamente alla previsione che autorizza ogni organo giudiziario a segnalare al Parlamento eventuali profili di incompatibilità legislativa con lo HRA⁶⁷⁶, il rinvio operato da quest'ultimo testo di legge alla disciplina processuale vigente - quale soluzione preferibile per rimuovere anche gli effetti pregiudizievoli che derivano da una lenta conduzione del giudizio - lungi dall'indebolire la posizione di chi lamenta la lesione dei propri diritti individuali, ovvero avallare un desiderio di staticità e irrigidimento normativo, trasmette una certa fiducia nella capacità dell'ordinamento statale di saper rimediare allo scorretto e tardivo esercizio delle proprie funzioni. L'intento, in definitiva, è quello di rinnovare la promessa dello Stato di conferire massima effettività alla tutela offerta a quanti affidano la risoluzione dei propri conflitti al sistema delle corti statali; finalità, quest'ultima, sempre prioritaria, anche ove essa richieda di rivedere alcune consolidate prassi che affidano alle parti, sottraendole al giudice, la gestione dei tempi del giudizio.

Riletto nei termini sopra indicati, il riferimento alla ragionevole durata del processo operato dalla legge che, a cavallo tra i due secoli, ha trasposto nel diritto domestico il corrispondente obbligo convenzionale non appare affatto superfluo, posto che la prerogativa individuale che - sin dai tempi più remoti - riconosce al singolo il diritto a un processo tempestivo non si è sempre tradotta in una qualità concreta e costante della giurisdizione inglese, la quale ha spesso assunto, di fatto, spiccati caratteri di tardività. Tale circostanza, ripetutasi in più epoche – sia precedenti, sia successive alla stessa

⁶⁷⁵ L'antichità e la continuità indicano due principali caratteri fisionomici dell'ordinamento inglese, il quale "richiama l'idea di una nave o di una casa, che, per i frequenti aggiusti, rinfreschi e rinnovi, pur mantenendo la vecchia fisionomia, non conserva alcunché del suo originale materiale di costruzione" (G. CRISCUOLI, M. SERIO, *op.ult.cit.*, p. 29).

⁶⁷⁶ HRA 98, Sec. 4, *Declaration of incompatibility*: "(2) *If the court is satisfied that the provision is incompatible with a Convention right, it may make a declaration of that incompatibility*". Una simile pronuncia, tuttavia, non incide in alcun modo sulla validità o sull'efficacia della norma, così come avviene, invece, in seno a quegli ordinamenti che assegnano alla giurisdizione il compito di verificare la legittimità degli atti del Parlamento rispetto alle fonti costituzionali, quale garanzia posta a presidio della rigidità di queste ultime. La stessa, inoltre, non obbliga l'organo legislativo (destinatario della *declaration* medesima) a intervenire per rimuovere la normativa che viola i predetti obblighi internazionali, così come essi sono richiamati dallo HRA. L'effetto, piuttosto, è quello di consentire al Ministro competente per materia di adottare dei provvedimenti di modifica, volte a rimuovere la situazione di incompatibilità riscontrata dal potere giudiziario (HRA 98, Sec. 10).

adozione dello *Human Rights Act* - ha spinto il Lord Cancelliere⁶⁷⁷ e, in seguito, la stessa magistratura⁶⁷⁸ ad avviare delle indagini conoscitive ufficiali sullo stato della giustizia nazionale, al fine di adottare delle riforme processuali organiche, volte a porre termine all'incapacità dello Stato medesimo di tutelare con soddisfazione, attraverso l'operare delle sue corti, i propri cittadini⁶⁷⁹. L'indicazione della diluizione temporale quale causa principale della condizione di crisi del processo inglese negli ultimi due secoli non è indice, però, né di un'inadeguatezza generalizzata, costante e interrotta, della giurisdizione interna⁶⁸⁰; né di un'identità delle ragioni che provocarono, nei rispettivi contesti di riferimento, l'eccessivo allungamento dei tempi della lite. Il dato comune agli interventi riformatori che ci si appresta a esaminare si limita, invece, alla presenza di una solida e diffusa inclinazione al ritardo processuale difficile da

⁶⁷⁷ Tra le indagini compiute a cavallo tra i due secoli, si ricordano quelle condotte dalla *Royal Commission* nominata nel 1867 col compito di indagare, in particolare, gli inconvenienti della doppia giurisdizione di *common law* e di *equity*, prodromici all'adozione dei *Judicature Acts 1873-1875* (*infra*, par. 3). Lo stato della giustizia inglese fu esaminato, a più riprese, anche nella prima metà del diciannovesimo secolo dalla *Royal Commission on Delay in the King's Bench Division* nel 1913; dal *Business of Courts Committee* presieduto da Lord Hanworth nel 1932; dalla *Peel Commission on Despatch of Business at Common Law* nominata nel 1936; così come dall'*Evershed Committee on Supreme Court Practice and Procedure* del 1953 e da quello presieduto nel 1968 da Sir Roger Winn *on Personal Injuries Litigation* (cfr. R. M. JACKSON, *The Machinery of Justice in England*, Cambridge, 1964, p. 44 ss.). Tali indagini precedettero il conferimento dell'incarico a Lord Woolf nell'aprile del 1994, il quale elaborò in seno ai suoi *reports* (visibili su <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/civil/final/contents.htm>) delle raccomandazioni che furono poi poste alla base della delega che il Parlamento conferì, con il *Civil Procedure Act 1997*, al *Civil Procedure Rule Committee*, al fine di emanare le nuove *Civil Procedural Rules* del 1998.

⁶⁷⁸ Il riferimento è alle indagini sullo stato della giurisdizione inglese promosse dal *Lord Chief Justice* e dal *Master of the Rolls* in seguito alla modifica delle funzioni del Lord Cancelliere con l'adozione del *Constitutional Reform Act* del 2005 (sul punto, più diffusamente *infra*). Tra gli studi finalizzati a implementare la riforma prospettata da Lord Woolf, col preciso fine di ridurre i costi e i tempi della lite ancora insoddisfacenti, si ricordano quelli condotti da Lord Jackson, rispettivamente nel 2009 (*Review of Civil Litigation Costs*) e nel 2017 (*Review of Civil Litigation Costs: Supplemental Report. Fixed Recoverable Costs*) e nel 2015 da Lord Briggs (*Civil Courts Structure Review*), i quali sono analizzati nel corso del presente lavoro (*infra*, parr. 7 ss.).

⁶⁷⁹ I *Judicature Acts* e il *Civil Procedural Rules Act* del 1997, ad esempio, furono adottati dal Parlamento inglese in seguito a un'approfondita attività di studio condotta sul processo la quale, in entrambe le occasioni, evidenziò la necessità di apportare delle innovazioni radicali alle diverse regole di rito - in vigore, rispettivamente, nel diciannovesimo e ventesimo secolo - al fine di abolire i principali fattori di inefficienza della giurisdizione soprattutto nel settore civile, tra cui l'eccessiva lentezza (*infra*).

⁶⁸⁰ J. LEUBSDORF, *The Myth of Civil Procedure Reform*, in *Civil Justice in Crisis*, *op. cit.*, pp. 57 ss. L'A. evidenzia l'estrema varietà del funzionamento delle corti inglesi sino ai *Judicature Acts*, nonché l'inevitabile trasformazione della procedura inglese nel corso dei secoli, conformemente ai mutamenti che interessarono la società. Tale considerazione trova conferma confrontando il rassicurante quadro offerto da C.W. Brooks circa lo stato del processo inglese all'inizio del diciassettesimo secolo, opposto a quanto riferito da Clinton Francis a due secoli di distanza.

eradicare⁶⁸¹ e all'insufficienza del solo elemento normativo per l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo di garantire una tutela tempestiva delle posizioni individuali.

Prima di procedere con l'analisi diacronica della disciplina processuale che regola il giudizio civile dinanzi alle corti inglesi, finalizzata a individuare gli strumenti che, nel tempo - a partire dai *Judicature Acts* del 1873-1875 sino all'adozione delle *Civil Procedural Rules* del 1998 e delle sue successive modifiche - sono stati considerati dagli organi politici i più idonei a porre fine alla lenta conduzione della giustizia, è opportuno porre in luce la peculiare gerarchia che ordina le fonti interne. L'esame, pur sistematico, delle singole previsioni legislative che compongono il contenuto degli interventi che hanno tentato di velocizzare il procedimento dinanzi ai giudici dello Stato, infatti - se carente di una simile precisazione - rischia di produrre un quadro del tutto insufficiente e incompleto. È necessario, piuttosto, inserire un siffatto studio entro un contesto più ampio, che tenga conto dei peculiari equilibri che connotano un ordinamento, qual è quello di *common law*, in cui il precedente giudiziario ricopre un ruolo di primo piano nella fisiologica opera di innovazione e di adattamento del diritto. L'intervento del legislatore, infatti - seppur quantitativamente e, talvolta (così come nelle ipotesi esaminate), anche qualitativamente cospicuo⁶⁸² - presuppone l'esistenza di una solida base giurisprudenziale che indichi i principi di fondo dell'ordinamento operando, dunque, come una fonte complementare rispetto alla cogenza normativa delle sentenze emesse dalle corti superiori nazionali⁶⁸³. Il diritto di fonte legislativa, pertanto - sia esso costituito da *statutes* del Parlamento, ovvero da *orders*, *rules* o *regulations* emessi da altre autorità a ciò incaricate dal Parlamento medesimo - prevale sul *case-law* in virtù di un rapporto di specialità diretto a innovare, in modo

⁶⁸¹ LORD WOOLF, *Interim Report*, London, 1995, co. 3, par. 31.

⁶⁸²Sul ruolo della legge in *Common law* e sul crescente uso delle sue fonti al punto da poter parlare di 'staturification' o 'legislative orgy', v. VARANO, *Civil law e common law: tentative di riflessione su comparazione e cultura giuridica*, op. cit., p. 46 ss.

⁶⁸³ Le corti superiori dell'Inghilterra e del Galles in grado di produrre sentenze vincolanti per tutte le corti inferiori sono - secondo la gerarchia che ordina le stesse giurisdizioni superiori e la vincolatività dei rispettivi precedenti, dal basso verso l'alto - la *High Court* (e, in ambito penale, la *Crown Court*), la *Court of Appeal* e la *Supreme Court*. Le corti inferiori competenti per la materia civile, ad eccezione del diritto di famiglia di competenza delle *Family Courts*, sono le *County Courts* (*infra*). Al sistema di corti appena descritto si affianca un ramo specializzato costituito dai *Tribunals*, cioè organi giudiziari indipendenti istituiti dal Parlamento per deliberare sulle controversie tra individui o organizzazioni private e agenzie statali relative, ad esempio, ai terreni agricoli, occupazione, asilo e immigrazione.

circoscritto, un determinato aspetto dell'ordinamento inglese, senza stravolgerne le fondamenta. La prevalenza propria delle norme di fonte non giurisprudenziale rischia, tuttavia, di svanire se i loro effetti dovessero venire travolti dall'opera interpretativa e applicativa dei giudici inglesi, unici custodi del "tessuto elastico ed assorbente del *common law*"⁶⁸⁴.

3. L'abbandono di una *procedural justice* e l'introduzione del modello *adversarial* quale rimedio all'eccessiva durata del processo civile inglese.

La grande riforma giudiziaria guidata da Lord Selborne a partire dagli anni settanta del secolo diciannovesimo e confluita nell'adozione dei *Judicature Acts* 1873-1875 si propose di liberare il processo inglese dalla complessità e dalla lentezza⁶⁸⁵, quali caratteri tipici della giurisdizione interna, tanto con riguardo al giudizio instaurato dinanzi alle Corti di *common law*, quanto con riferimento a quello presso la Corte di *equity*. Entrambi, infatti, imponevano ai litiganti il rispetto di formule verbali precise e artificiose le quali, se disattese, avrebbero potuto compromettere l'accoglimento delle richieste da essi rispettivamente formulate. Le regole volte a guidare la procedura a governo della lite, inoltre – inscindibili dalle norme di diritto sostanziale – mutavano sulla base del contenuto degli *orders* emessi da ciascuna corte, in forza del potere di quest'ultima di dettare le regole di rito conformi alla singola vicenda (cd. *inherent right*)⁶⁸⁶. L'attenzione dei giudici e degli avvocati, pertanto, era focalizzata quasi esclusivamente sul rispetto delle regole procedurali e, addirittura, sulle singole parole impiegate nei rispettivi atti introduttivi (*pleadings*⁶⁸⁷), dal momento che l'impiego di espressioni anche solo parzialmente diverse avrebbe potuto ostacolare, in modo irrimediabile, la prosecuzione del giudizio⁶⁸⁸. L'originaria ragione del contendere

⁶⁸⁴ *Ibidem*, p. 34.

⁶⁸⁵ G. CRISCUOLI, M. SERIO, *op. ult. cit.*, p. 234 ss.

⁶⁸⁶ *Ibidem*, pp. 240 ss.

⁶⁸⁷ Il termine indica le note scritte (*statement of claim, statement of defence* – il quale se contiene una domanda riconvenzionale è detto *statement of defence and counterclaim* – e *reply*) che le parti del processo civile si scambiano nel corso del *pre-trial*, la cui funzione è "stabilire le questioni controverse sulle quali il giudice è chiamato a decidere nella fase del *trial*; non solo non corrispondono alle comparse italiane – spesso autentiche dissertazioni giuridiche – ma essi vanno inquadrati nella diversa articolazione del processo di *common law* che si conclude col *trial*, del quale ultimo non sussiste equivalenza negli ordinamenti italiani" (F. DE FRANCHIS, *Dizionario giuridico-Law Dictionary* (Vol. 1), Milano, 1984, p. 1144).

⁶⁸⁸ "Parties were required to get every element of their case exactly right, including the precise words

riusciva, così, solo di rado ad acquisire centralità nel corso del processo; al contrario, la stessa veniva spesso offuscata dallo scontro – parecchio diluito nel tempo e ingarbugliato - che contrapponeva le parti, impegnate a individuare le tecniche più utili per eludere le conseguenze del mancato rispetto degli *orders* imposti dai giudici e a indurre, piuttosto, la propria controparte a una simile violazione⁶⁸⁹.

La riforma legislativa adottata sulla base delle proposte formulate dal Cancelliere fuse, così, in unico sistema la giurisdizione inglese – composta, a partire da quel momento, da corti chiamate a decidere sia in *common law* sia in *equity* – autorizzando, con legislazione delegata, l’emanazione delle *Rules of Supreme Court* del 1883 e conferendo, dunque, a un *Committee* composto da giudici e avvocati il compito di regolare la disciplina processuale, prima rimessa alla discrezionalità del potere giudiziario⁶⁹⁰. Le *rules* che composero il nuovo codice di procedura civile, omogeneo per tutte le corti (la *High Court* e la *Court of Appeal*) in cui si articolò la neoistituita *Supreme Court of Judicature* (configurando l’organizzazione delle giurisdizioni superiori inglesi in modo stabile sino al 2009, quando entrò in funzione la *UK Supreme Court* prevista dal *Constitutional Reform Act* del 2005⁶⁹¹) segnarono il definitivo abbandono della *procedural justice*, proponendosi di liberare il processo da ogni inutile tecnicismo e portando al centro, per la prima volta, la funzione strumentale delle norme che regolano quest’ultimo. Siffatte regole acquisirono, infatti, l’esclusiva finalità di dare piena attuazione al diritto sostanziale, affidando alle parti in causa – in linea col coevo ideale liberale che relegò a ipotesi marginali gli interventi dello Stato

to be used. Any mistake risked the claim being dismissed or the defence struck out” (P. MICHALIK, *Justice in crisis: England and Wales, Civil Justice in Crisis*, op. cit., p. 127)

⁶⁸⁹ La trasposizione letteraria della situazione in cui versava il processo inglese della prima metà del diciannovesimo secolo (con particolare riferimento alla Court of Chancery) si trova nell’opera ‘Casa Desolata’ (*Bleak House*) di Charles Dickens ove si legge: “*Suffer any wrong that can be done to you, rather than come here*”. Al centro della vicenda descritta dall’autore, vi è la causa ereditaria *Jarndyce c. Jarndyce*, protrattasi per anni tra gli eredi, raggiungendo costi legali di gran lunga superiori al lascito in contesa.

⁶⁹⁰ A. DE LUCA, *Una rivoluzione all’inglese: La giustizia a dieci anni dal Constitutional Reform Act*, Torino, 2016, p. 5 ss.

⁶⁹¹ Il *Constitutional Reform Act* è una legge approvata dal Parlamento britannico nel 2005 con lo scopo di modificare le attribuzioni del *Lord Chancellor* e le disposizioni relative alle funzioni di tale carica; istituire una Corte Suprema del Regno Unito e abolire la competenza giurisdizionale della Camera dei Lord; disciplinare le competenze del *Judicial Committee of the Privy Council* e del suo Presidente; nonché introdurre altre disposizioni relative all’amministrazione della giustizia e al potere giudiziario, con particolare riferimento alla nomina e alla disciplina che regola la funzione dei magistrati. I riflessi della predetta riforma sull’amministrazione della giustizia inglese saranno trattati più diffusamente *infra*, parr. 7 ss.

nel mercato – non solo la scelta di procedere o meno a una risoluzione giudiziaria della lite, ma anche di fissare, in fatto e in diritto, il perimetro della decisione (*'party control'*)⁶⁹², nonché il ritmo, lento o spedito, col quale condurre il giudizio (*'party prosecution'*)⁶⁹³.

Il codice di rito del 1883 palesò la volontà di un deciso cambio di passo rispetto all'assetto normativo precedente - caratterizzato da un'eccessiva eterogeneità e imprevedibilità delle regole procedurali aventi, comunque, effetti estremamente rigorosi per le parti - non introducendo delle preclusioni automatiche per i soggetti incapaci di rispettare i termini previsti per il compimento delle rispettive attività processuali. Ogni eventuale violazione delle norme che governavano il giudizio avrebbe costituito, infatti, una mera irregolarità, rilevante solo se eccepita dalla controparte e non sanata dal diretto responsabile attraverso il compimento di qualsiasi atto successivo a quello invalido⁶⁹⁴; nonché soggetta, in ogni caso, alla discrezionalità del giudice che avrebbe potuto concedere una rimessione in termini⁶⁹⁵: "*however negligent or careless may have been the first omission, and however late the proposed amendment, the amendment should be allowed if it can be made without injustice to the other side*"⁶⁹⁶. L'atteggiamento adottato dai giudici inglesi in attuazione del suddetto cambiamento normativo fu rivolto, dunque, a lasciare che fossero le parti a guidare interamente il processo, sul presupposto che "*Courts do not exist for the sake of discipline, but for the sake of deciding matters in controversy*"⁶⁹⁷. Il processo introdotto a fine secolo favorì così lo sviluppo del sistema cd. *adversarial*, assunto nel tempo a modello tipico del *common law*⁶⁹⁸, incentrato sul ruolo di mero arbitro del

⁶⁹² J. JACOB SIR, *Fundamental features of English Justice*, in *Justice and Comparative Law*, W.E. BUTLER (edited by), Dordrecht, 1987, 157.

⁶⁹³ *Ibidem*.

⁶⁹⁴ RSC 1883, Order 70, rule 2.

⁶⁹⁵ RSC 1883, Order 70, rule 1.

⁶⁹⁶ Brett MR, in *Clarapede & Co. v. Commercial Union Association* (1883) 32 WR 362, para. 263.

⁶⁹⁷ Bowen LJ, in *Cropper v. Smith* (1884) 26 Ch. D. 700, para. 710-11.

⁶⁹⁸ Sulla necessità di operare un ripensamento dei modelli processuali classici, *adversarial* e *inquisitorial*, tradizionalmente riferiti al *common law* e al *civil law*, al fine di porre in rilievo l'influenza che è esercitata sul processo di ogni singolo ordinamento per effetto della combinazione di due principali fattori: l'organizzazione del potere giudiziario (gerarchico o paritario) e il ruolo dello Stato (attivo o reattivo, vale a dire ispirato a *laissez-faire* senza, dunque, pretendere di controllare la vita dei cittadini per realizzare precisi obiettivi politici), si rinvia agli approfonditi studi di M. DAMASKA, *op.cit.* L'A., in particolare, ritiene che ad avere favorito l'assetto processuale anglosassone sia stata, da un lato, l'organizzazione giudiziaria paritaria, vale a dire affidata a dei giudici laici (e non a degli esperti di diritto inseriti nell'ambito della macchina statale, alla stregua di burocrati) i quali si affidavano a delle

giudice, quale soggetto passivo attento a osservare lo scontro tra le parti e a intervenire, solo se richiesto da queste ultime, per segnalare eventuali irregolarità.

Tale profondo cambiamento inaugurò un nuovo periodo della storia del processo civile inglese che – com'è stato rilevato⁶⁹⁹ - diede la priorità non al rispetto delle regole procedurali, ma alla risoluzione della lite nel merito mediante un corretto accertamento dei fatti di causa e della relativa disciplina. Ciò, tuttavia, si rivelò foriero di un sensibile allungamento dei tempi del giudizio, ancora troppo lento e incapace di soddisfare i bisogni di tutela delle parti, seppur in forza di un fondamento del tutto diverso dal passato. Il nuovo codice di rito, infatti, configurò in maniera differente l'equilibrio relativo alla distribuzione dei poteri tra il giudice e i privati affidando, come detto, al primo solo alcune limitate facoltà di direzione d'udienza, circoscritte al *pre-trial*⁷⁰⁰, cioè alla fase predibattimentale, successiva all'esercizio all'azione e necessaria affinché le parti individuino, con la massima precisione, l'oggetto del contendere e le prove da assumere prima della decisione finale⁷⁰¹. In altri termini, solo il *Master* titolare della funzione giudiziaria per la prima parte del procedimento avrebbe potuto impedire gli atteggiamenti dilatori dei litiganti, impartendo d'ufficio delle direttive volte a stabilire ogni adempimento necessario per assicurare una spedita prosecuzione del giudizio (ordinando, ad esempio, l'integrazione dei *pleadings* ovvero la produzione di documenti rilevanti per la definizione della lite). Tali poteri - esercitabili soprattutto (ma non solo⁷⁰²) all'udienza dedicata alla programmazione del dibattimento (cd.

giurie per decidere la causa nel merito. D'altro lato, inoltre, l'affermazione di uno Stato reattivo o minimo, interessato principalmente a risolvere il conflitto, anche ove ciò implichi l'allontanamento dalla normativa vigente, concependo il processo come *extrema ratio*.

⁶⁹⁹ L'ideologia sottesa a tale fase della storia del processo inglese è stata definita da Zuckerman una "*justice on the merit philosophy*" (A.A.S. ZUCKERMAN, *Court control and party compliance – The quest for effective litigation management*, in N. TROCKER, V. VARANO (a cura di), *The reforms of civil procedure in comparative perspective*, Torino, 2005, p. 144).

⁷⁰⁰ F. DE FRANCHIS, *op. ult. cit.*, 1182: "Il *pre-trial*, che non corrisponde all'istruzione del processo civile italiano, si svolge essenzialmente tra le parti sotto la direzione, non già di un magistrato, ma di un ausiliare della giustizia detto *master*, *registrar*, o *district registrar*, a seconda dell'organo giudiziario presso il quale il procedimento si svolge. La funzione principale del *pre-trial* è quella di identificare le questioni controverse (*issues*) che dovranno essere decise dal giudice nel trial. Gli aspetti più importanti di questa fase sono lo scambio dei *pleadings*, la procedura della *discovery*, gli *interrogatories* e le *inspections*; essa culmina nel *summons for directions*, con il quale il *master*, dopo avere accertato che la controversia è matura per la decisione, stabilisce dove e come il *trial* avrà luogo".

⁷⁰¹ J. JACOB SIR, *op.ult.cit.*, p. 164

⁷⁰² Per una panoramica dei poteri di direzione del procedimento del giudice del *pre-trial* prima della riforma del 1999, si veda R. DONZELLI, *La fase preliminare del nuovo processo civile inglese e l'attività di case management giudiziale*, in *Davanti al giudice. Studi sul processo societario*, L. Lanfranchi, A.

*summons for directions*⁷⁰³) - non furono, però, di fatto utilizzati nella prassi, favorendo così una più estesa libertà delle parti nella conduzione del conflitto.

Entro un simile contesto, l'attore e il convenuto ebbero a disposizione numerosi strumenti per rallentare l'andamento della causa e sollecitare l'intervento del giudice soltanto nel momento da essi ritenuto più opportuno, attraverso appositi ricorsi volti a segnalare, ad esempio, l'irritualità degli atti della controparte e obbligarla a fornire maggiori informazioni o a depositare i documenti in suo possesso⁷⁰⁴. I ritardi maturati nel corso delle attività predibattimentali si cumularono, inoltre, a quelli propri del *trial*, ove un giudice del tutto nuovo alla vicenda avrebbe dovuto pazientemente attendere che fossero gli stessi protagonisti e i loro difensori a presentare il caso e a provare i fatti controversi, senza poter avanzare domande o sollevare questioni che avrebbero potuto compromettere l'imparzialità della sua funzione⁷⁰⁵.

4. Segue: La dilazione della lite per causa dell'attore. Il *dismissal for want of prosecution*.

L'adozione dei *Judicature Acts* non mutò nella sostanza l'esistenza di una condizione di crisi della giustizia inglese, riferibile alla presenza di ritardi processuali tali da far apparire l'esito della lite un approdo assai lontano e incerto per le parti, le quali avrebbero potuto manipolare a loro piacimento il tempo occorrente per raggiungere lo stadio conclusivo del giudizio, anche a costo di violare le direttive poste dalla legge o dal giudice del *pre-trial* per scandire il compimento dei loro atti

Carratta (a cura di), Torino, 2005, pp. 531-2.

⁷⁰³ F. DE FRANCHIS, *op. ult. cit.*, 1416: "l'istanza avanzata da una delle parti dopo la chiusura dei *pleadings*, diretta a fissare l'udienza per le direttive davanti al *master*, fase culminante nella preparazione del *trial*".

⁷⁰⁴ N. ANDREWS, *op. ult. cit.*, 380.

⁷⁰⁵ Nel caso *Jones v NCB* [1957] 2 QB 55, CA, la Court of Appeal ritenne opportuno ordinare un nuovo processo, evidenziando la quantità eccessiva di domande formulate dal giudice della High Court nel corso del *trial*. Così Lord Denning: "*Lord Chancellor Bacon spoke right when he said that: 'Patience and gravity of hearing is an essential part of justice; and an over-speaking judge is no well-tuned cymbal' [...] It appears to us that the interventions by the judge while Mr. Mars-Jones was cross-examining went far beyond what was required to enable the judge to follow the witnesses' evidence and on occasion took the form of initiating discussions with counsel on questions of law; further, and all too frequently, the judge interrupted in the middle of a witness's answer to a question, or even before the witness had started to answer at all. In our view it is at least possible that the constant interruptions to which Mr. Mars-Jones was subjected from the bench may well have prevented him from eliciting from the defendants' witnesses answers which would have been helpful to the plaintiff's case, and correspondingly damaging to that of the defendants*".

processuali. La risoluzione dei conflitti in sede giudiziale, in altri termini, mantenne i medesimi profili di criticità già riscontrati prima del radicale ed esteso intervento di riforma approvato dal Parlamento alla fine del diciannovesimo secolo, a causa del disinteresse – comune tanto alle parti, quanto al giudice - a una tempestiva definizione del conflitto. L'obiettivo prioritario del processo, infatti, era giungere a una decisione della causa a tutti i costi ed entro il tempo ritenuto opportuno dagli stessi litiganti⁷⁰⁶.

Siffatta situazione, idonea finanche a provocare una paralisi totale dell'attività delle corti in attesa che le parti decidessero di portare avanti il giudizio, spinse nel tempo i giudici a ricercare delle possibili forme di intervento non eccessivamente rigorose, ma efficaci, al fine di contrastare, almeno nelle ipotesi più gravi, la condotta ostativa delle parti. L'assetto *adversarial* della giurisdizione civile inglese del ventesimo secolo, del resto, non lasciava le corti del tutto sprovviste di strumenti idonei a consentire l'esercizio di una funzione diversa dal mero sovrintendere passivamente allo scontro processuale tra i litiganti sino alla sua aggiudicazione finale. I giudici, infatti – stando al tenore letterale delle norme processuali, prima e dopo l'opera di revisione intervenuta nel 1965 sulle stesse⁷⁰⁷ - avrebbero potuto sanzionare la condotta dilatoria delle parti, addirittura disponendo che la causa fosse cancellata dal ruolo senza una previa decisione di merito (cd. *striking out*⁷⁰⁸), nel caso in cui queste ultime avessero violato le norme di legge o gli ordini dell'autorità giudiziaria⁷⁰⁹.

Tali previsioni legislative, tuttavia – alla stregua di quelle che conferirono al giudice del predibattimento alcuni poteri d'ufficio⁷¹⁰ - furono ben poco applicate dalle corti, le quali preferirono piuttosto ricondurre simili facoltà sanzionatorie tra le estrinsecazioni proprie dei loro poteri giurisdizionali, con effetti del tutto analoghi a quelli sopra

⁷⁰⁶ A.A.S. ZUCKERMAN, *op.ult. cit.*

⁷⁰⁷ RSC, Ord. 19, r. 1; Ord. 25, r. 1 (4); Ord. 34, r. 2 (2).

⁷⁰⁸ Lo *striking out* è un provvedimento, ancora oggi presente nel codice di rito anglosassone, in particolare alla *rule 3.4* delle *Civil Procedural Rules* del 1999 (*infra*), previsto dall'Order 18, r. 19(I) delle RSC, per indicare il potere della corte di eliminare la domanda o la difesa della parte sia nel caso di *abuse of process*, sia in mancanza di una *reasonable cause of action* (DE FRANCHIS, *op. ult.cit.*, 1406). Sulla differenza tra lo *striking out* quale provvedimento sanzionatorio che determina una pronuncia di rito e quello omonimo che chiude il giudizio nel merito, senza lo svolgimento di una fase predibattimentale e dibattimentale quando manchi l'oggetto della domanda, l'allegazione dei fatti o questi ultimi appaiano incoerenti ovvero inidonei a fondare una pretesa azionabile in giudizio si veda L. PASSANANTE, *Processo civile inglese*, in *Enciclopedia del Dir.*, Ann. III, 2010, p. 985 ss.

⁷⁰⁹ N. ANDREWS, *op.ult.cit.*, 391 ss.

⁷¹⁰ *Supra*, par. 3.

menzionati. La discrezionalità propria della funzione del giudice avrebbe consentito, infatti, a quest'ultimo di respingere la causa che non avesse più - in ragione dei ritardi riscontrati nell'attività processuale della parte attrice (o del suo difensore), tali da apparire oltre misura (*'inordinate'*), per ragioni non riferibili in alcun modo alla condotta del convenuto - i requisiti processuali necessari per renderla meritevole di una pronuncia. Come precisato dalla *Court of Appeal* nel caso *Allen*⁷¹¹, la scelta del giudice di ordinare il *dismissal for want of prosecution* è fondata sulla palese incapacità del processo, segnato da intollerabili dilazioni, di assicurare i dovuti caratteri di equità, salvo che circostanze eccezionali - a loro volta soggette a un'attenta ponderazione da parte del giudice - suggeriscano l'opportunità di apportare alcuni temperamenti a una siffatta e rigorosa conclusione⁷¹². L'ipotesi in cui la causa abbia subito un notevole ritardo per la sola negligenza del professionista che assiste l'attore in giudizio, ad esempio, potrebbe legittimare l'atteggiamento clemente dei giudici nell'evitare di disporre la chiusura anticipata del processo, dal momento che una simile decisione - se assunta una volta già maturata la prescrizione del diritto azionato - potrebbe configurare per la parte istante, pur autorizzata a rivalersi sul difensore, un danno maggiore rispetto a quello sofferto dal convenuto a causa del ritardo medesimo⁷¹³.

L'approccio severo suggerito dalla *Court of Appeal*, ad ogni modo, fu rimodulato dalle successive interpretazioni giudiziali che esaminarono, circoscrivendoli, i presupposti applicativi dell'istituto frutto della *inherent jurisdiction* dei giudici inglesi, quale rimedio avverso le condotte dilatorie poste in essere dalla parte che ha adito per prima le corti⁷¹⁴. Nel caso *Birkett v. James*⁷¹⁵, infatti, la *House of Lords* subordinò la chiusura anticipata del giudizio, quale provvedimento sanzionatorio nei confronti

⁷¹¹ *Allen v. Sir Alfred McAlpine & Sons Ltd.; Bostic v. Bermondsey and South-wark Group Hospital Management Committee; Sternberg and Another v. Hammond and Another* [1968] 2 QB 229, CA, con nota di A. DEMOPOULOS, *Dismissal of Action for Want of Prosecution*, *The Modern Law Review*, 1968 (Nov), Vol. 31, 6, pp. 697 ss.

⁷¹² Il Professor Zuckerman ritiene che l'istituto in esame sia emblematico della nuova attenzione per la giustizia *on the merit* introdotto a partire dai *Judicature Acts*: "Nowhere were the practical consequences of the justice on the merits approach more evident than in relation to dismissal for want of prosecution (i.e. dismissal of a litigation's case for failure to perform the process requirements that are necessary in order to progress the case to a final resolution)" (ID., *op.ult.cit.*, p. 147).

⁷¹³ *Ibidem*.

⁷¹⁴ N. ANDREWS, *op.ult.cit.*, 391.

⁷¹⁵ *Birkett v. James* [1978] AC 297, HL.

dell'attore che non abbia ottemperato in modo sollecito agli obblighi processuali, all'accertamento di una violazione intenzionale delle norme di rito, ovvero all'esistenza di un *substantial risk* per la controparte vittima di un ritardo anomalo e inescusabile dei tempi del giudizio⁷¹⁶. Tali limitazioni restrinsero notevolmente la possibilità di disporre la chiusura anticipata del processo nell'assunto che il ritardo costituisca una circostanza *ex se* pregiudizievole per la realizzazione di un processo conforme ai requisiti di equità e, dunque, meritevole di sanzione poiché in grado di compromettere il corretto funzionamento della giustizia nel suo complesso. Al convenuto, infatti, fu imposto di provare – se non la premeditazione in ordine all'uso, del tutto vessatorio, dello strumento processuale da parte dell'attore, tale da configurare una vera e propria ipotesi di *'abuse of process'*⁷¹⁷ – l'esistenza di un pregiudizio rilevante, patito a causa delle altrui reiterate ed eccessive dilazioni. L'eventuale decisione del giudice di non procedere a un esame nel merito della lite, in ragione dell'eccessiva dilatazione dei tempi processuali, ad ogni modo, non avrebbe impedito alla parte sanzionata di riproporre la domanda, se ciò fosse stato ancora possibile secondo i limiti prescrizionali, dimostrando così, in definitiva, di non tutelare

⁷¹⁶ Così, Lord Diplock in *Birkett v. James*, para. 805: “*The power should be exercised only where the court is satisfied either (1) that the default has been intentional and contumelious, e.g., disobedience to a peremptory order of the court or conduct amounting to an abuse of the process of the court; or (2)(a) that there has been inordinate and inexcusable delay on the part of the plaintiff or his lawyers, and (b) that such delay will give rise to a substantial risk that it is not possible to have a fair trial of the issues in the action or is such as is likely to cause or to have caused serious prejudice to the defendants either as between themselves and the plaintiff or between each other or between them and a third party*”.

⁷¹⁷ Il riferimento è a un uso intenzionalmente scorretto e inappropriato delle norme processuali, tale da impedire che il processo raggiunga il suo scopo ultimo, cioè decidere la controversia “*fairly and in accordance with the law and the true facts*” (A.A.S ZUCKERMAN, *Civil Procedure*, op.cit., 414). In tal caso, il giudice inglese può far uso di un ampio potere discrezionale, “*an inherent power which any court of justice must possess to prevent misuse of its procedure in a way which, although not inconsistent with the literal application of its procedural rules, would nevertheless be manifestly unfair to a party to litigation before it, or would otherwise bring the administration of justice into disrepute among right-thinking people*” (Lord Diplock, in *Hunter v Chief Constable of West Midlands* [1981] 3 All ER 727 at 729, HL). Il giudice può, dunque, adoperare una pluralità di strumenti processuali per rispondere alle ipotesi di abuso, quali, ad esempio, lo *strike out* o l'imposizione di specifici *cost orders*, nonché prevenire successive ipotesi di abuso mediante una *injunction restraining a party from commencing proceedings*. Oltre ai predetti strumenti procedurali, l'abuso del processo conosce nel diritto inglese una tutela di carattere sostanziale per la parte che ne è vittima, cioè il *tort of abuse of process*, la cui portata pratica è tuttavia limitata dal fatto che – una volta accertato che il giudice abbia rilevato l'abuso in corso di causa, aggravando i costi processuali della parte responsabile – i margini per una richiesta risarcitoria del danno subito appaiono assai circoscritti (A.A.S ZUCKERMAN, op.ult.cit., 420). Sulle origini dell'istituto, in *common law* e in *civil law*, cfr. M. SERIO, *L'abuso del processo: una ricerca comparatistica.*, in *Il Giusto Processo Civile*, 2014, 1, p. 119-175; M. TARUFFO, *L'abuso del processo: profili comparatistici*, in *Dir. Priv.*, 1998, IV, 465-499.

in modo effettivo la parte che fosse stata già una volta vittima degli altrui ritardi.

Le criticità riscontrate dai giudici inglesi nel dare corretta applicazione del *dismissal for want of prosecution* furono messe in luce nel caso *Grovit v Doctor*⁷¹⁸, ove la *House of Lords* rilevò la difficoltà di tracciare una linea di demarcazione netta tra l'ipotesi di abuso del processo e quella di dilatazione anomala e inescusabile del giudizio da parte dell'attore, dal momento che, in entrambi i casi, in definitiva, occorreva provare l'esistenza di un elemento ulteriore rispetto alla mera, seppur grave, protrazione dei tempi della lite, affinché il ritardo acquisisse – in ragione, ad esempio, di circostanza configuranti un uso anomalo delle facoltà processuali ovvero foriere di un grave pregiudizio, patrimoniale e documentabile - una portata pregiudizievole per la controparte. La possibilità di integrare perfettamente una delle due fattispecie sopra descritte, tuttavia, appariva assai esigua, posto che – oltre alle difficoltà connesse alla prova dell'elemento soggettivo - di norma, il convenuto avrebbe avuto diritto a recuperare le spese sostenute nel procedimento, senza dunque subire un danno patrimoniale e senza che il riflesso psicologico connesso all'ingiustificata attesa giudiziale fosse ritenuto *ex se* meritevole di ristoro. Come osservato da Lord Woolf (incontrando, sul punto, il favore unanime del collegio), la previsione di una simile cornice normativa non era affatto soddisfacente: “*The courts exist to enable parties to have their disputes resolved. To commence and to continue litigation which you have no intention to bring to conclusion can amount to an abuse of process. [...] The evidence which was relied upon to establish the abuse of process may be the plaintiff's inactivity*”⁷¹⁹. In altri termini, tutte le condotte che evidenziano un chiaro e oggettivo disinteresse dell'attore per la definizione della lite - e, dunque, per la funzione svolta dalla corti nazionali dallo stesso invocate - devono stimolare l'intervento sanzionatorio dello Stato, gravato del dovere di salvaguardare non solo la posizione individuale della parte lesa dagli altrui ritardi processuali, ma anche l'interesse pubblico al corretto funzionamento della giurisdizione⁷²⁰.

⁷¹⁸ *Grovit v Doctor* [1997] 1 WLR 640, HL.

⁷¹⁹ Lord Woolf, in *Grovit v Doctor*, cit.

⁷²⁰ Sull'abuso del processo in *common law* quale istituto dai confini assai ampi, dipendente da un giudizio sull'uso in concreto delle norme processuali e non dalla interpretazione che di esse ne fanno le parti, escludendone dunque la configurabilità solo in ipotesi di mala fede, si veda A. ANDREWS, *op.ult.cit.*, 396: “*No doubt the paradigm form of abuse of process concerns deliberate manipulation, distortion or frustration of the civil process by a litigant, lawyer, judge or official, or by a non-party.*”

L'orientamento giurisprudenziale inaugurato dal caso in esame rese sanzionabili tutte le ipotesi oggettive di reiterato e grave ritardo attribuibili (anche indirettamente, in ragione di una negligenza del difensore) alla parte attrice, seppur prive di una prova del dolo o delle conseguenze pregiudizievoli arrecate al convenuto. In tutte le circostanze in cui l'attore manifesti, attraverso i propri atteggiamenti dilatori, di non avere alcuna intenzione di portare avanti il giudizio o di non aver cura per il rispetto delle regole processuali che introducono - per legge o su ordine del giudice - dei termini perentori per il compimento tempestivo degli atti di parte, il giudice deve disporre la cancellazione della lite per fini sanzionatori e considerare, inoltre, del pari abusiva la condotta di chi, già sanzionato, provi in seguito a introdurre nuovamente lo stesso giudizio⁷²¹.

Tale rinnovata consapevolezza in ordine all'importanza della tempestività giudiziale non pose fine, ad ogni modo, alla situazione di preoccupante lentezza che connotò il processo civile inglese nel corso del ventesimo secolo⁷²². La rimozione di taluni significativi ostacoli all'applicazione del *dismissal for want of prosecution* per effetto della giurisprudenza da ultimo richiamata⁷²³, del resto, non si tradusse in un concreto cambiamento dell'atteggiamento dei giudici di prima istanza, i quali seguitarono a mantenere un contegno poco invadente durante tutto il procedimento, lasciando alle parti una piena autonomia nella gestione dello stesso. Altri fattori estranei all'ambito applicativo dell'istituto esaminato - quali, ad esempio, la condotta

Such misconduct is serious and threatens to subvert the action, as well as constituting an attack upon the integrity of the civil justice system. But it is clear that abuse of process does not require any element of bad faith and so can occur in an 'objective' sense".

⁷²¹ N. ANDREWS, *op.ult.cit.*, p. 396: "Examples of the courts' adopting an 'objective' version of abuse of process are: the courts' capacity to bat claims if the claimant's earlier action on the same facts was struck out because he had been guilty of excessive and unjustified delay; barring a claimant's illegitimate attempt to re-litigate a civil matter; taking steps to prevent a claimant from pursuing an ordinary civil action which should have been commenced as an application for judicial review".

⁷²² La presenza di tempistiche troppo lunghe fu indicata da Lord Woolf tra i maggiori problemi del processo civile inglese del ventesimo secolo, insieme ai costi eccessivamente elevati e alla complessità della procedura (*Access to Justice. Interim Report*, cit., sez. I, cap. 3 §12-44). In particolare, la maggior parte delle cause ebbe, sino al 1997, una durata media compresa tra 20 e 35 mesi, ma quest'ultima poteva raggiungere anche i 61 mesi nelle controversie in materia di lesioni personali e responsabilità medica le quali, inoltre, venivano risolte, nella maggior parte dei casi, dalle parti stesse in via stragiudiziale prima della chiusura del *trial*; circostanza, quest'ultima, che contribuisce a spiegare la ragione della maggiore durata di tale tipologia di liti.

⁷²³ Tale approccio più severo nell'applicazione della *dismissal for want of prosecution doctrine* fu definitivamente adottato dalla Court of Appeal nel caso *Securum Finance Co v. Ashton* [2001] Ch 291, CA. Sul punto, cfr. N. ANDREWS, *op.ult.cit.*, p. 393-5.

neghittosa del convenuto, nonché dello stesso giudicante che depositi il provvedimento a distanza di molto tempo dalla chiusura del *trial*⁷²⁴ - contribuirono, inoltre, a una pari diluizione dei tempi del processo, frustrando così il predetto obiettivo di giustizia. Il nucleo dei principi elaborati da Lord Woolf nel caso *Grovit*, ad ogni modo, si mantenne immutato ricevendo, altresì, una copertura legislativa con le nuove *rules* che, a distanza di poco più di un anno dalla pronuncia richiamata, disciplinarono il processo civile, consentendo l'uso sanzionatorio dello *strike out* in presenza di gravi ritardi processuali, allorché la parte abusi del processo o ponga in essere comportamenti altrimenti suscettibili di ostacolarne il corretto svolgimento, ovvero disattenda alle regole che definiscono la procedura da seguire nel corso della lite⁷²⁵.

5. Le *Civil Procedural Rules* e i rimedi contro la lentezza processuale.

La grande riforma del processo civile introdotta alla fine degli anni novanta del secolo scorso con l'approvazione da parte del Parlamento inglese del *Civil Procedure Act* del 1997 – il quale delegò un apposito *Committee* di emanare delle nuove norme processuali istituendo, altresì, un nuovo organo collegiale, il *Civil Justice Council*⁷²⁶, per controllarne il corretto funzionamento una volta che le stesse fossero entrate in vigore - si propose un cambiamento radicale del sistema processuale inglese, incline a procrastinare oltremodo il momento risolutivo del conflitto, in balia del volere di tutte

⁷²⁴ Il riferimento è al caso *Goose v. Wilson Sandford & Co. The Times*, 19 febbraio 1998, ove la Court of Appeal ritenne inescusabile un ritardo di venti mesi per l'emissione della sentenza una volta disposta la chiusura del *trial* da parte del giudice della High Court. In altri casi, tuttavia, l'approccio dei giudici della Court of Appeal fu meno rigido, ritenendo che fosse rilevante esaminare non il mero dato del ritardo in sé, ma anche l'effettiva capacità di una simile circostanza di inficiare l'equità del processo e arrecare un'ingiustizia alla parte soccombente. Così, ad esempio, nel caso *Cobbham v Frett* [2001] 1 WLR 1775, ove Lord Scott ritenne che il giudice – nonostante un ritardo di dodici mesi nel depositare la sentenza – avesse preso nel corso del *trial* degli ottimi appunti, tali da assicurare l'attendibilità della propria decisione seppure a distanza di tempo. In senso sostanzialmente conforme, anche *Gardiner Fire Ltd v. Jones*, del 22 ottobre 1998 e *Times Newspaper Ltd v. Singh & Choudry* del 17 dicembre 1999, ove si registrarono ritardi pari, rispettivamente, a ventidue mesi e sette mesi.

⁷²⁵ Il riferimento è alla rule 3.4(2), delle CPR del 1998, lettere b) e c) ai sensi delle quali: “*The court may strike out a statement of case if it appears to the court— [...] (b) that the statement of case is an abuse of the court's process or is otherwise likely to obstruct the just disposal of the proceedings; or (c) that there has been a failure to comply with a rule, practice direction or court order*”.

⁷²⁶ Si tratta di un organo consultivo composto da soggetti appartenenti alle categorie coinvolte nella giustizia civile (magistrati, avvocati, funzionari e esponenti di particolari settori privati) istituito con il *Civil Procedure Act* del 1997 per controllare il funzionamento del processo civile ed informare le autorità competenti (*Lord Chancellor*, il potere giudiziario e il *Civil Procedural Rule Committee*) sugli ostacoli che riducono l'accessibilità e l'efficienza del sistema.

le parti in lite o di quella in grado di imporsi con maggiore forza in sede giudiziale. Come osservato da Lord Woolf - nei due rapporti⁷²⁷ che precedettero il predetto intervento legislativo che sostituì e unificò le regole che disciplinavano, da oltre un secolo, il processo civile inglese dinanzi alle corti superiori⁷²⁸ e alle *county courts*⁷²⁹ - la durata parecchio dilatata dei tempi della lite non garantiva (insieme alla complessità della normativa posta a suo governo e ai costi elevati, maggiorati dall'indebito protrarsi del giudizio) a tutti i cittadini una pari possibilità di accesso alla tutela processuale. L'equilibrio raggiunto dal sistema in seguito all'adozione dei *Judicature Acts* - incentrato sul principio di *party prosecution*⁷³⁰ in maniera inflessibile, più per effetto della prassi giudiziaria che della vigenza di regole autenticamente ispirate al principio di autonomia delle parti⁷³¹ - continuò, infatti, a far registrare tempi processuali parecchio elevati e incerti i quali, pur giustificabili sulla base di un fondamento ideologico nuovo, non più orientato a far prevalere le forme procedurali sulla decisione di merito, allontanarono, paradossalmente, ancor di più l'attenzione delle corti dall'oggetto del contendere. La risoluzione delle questioni di rito insorte tra le parti responsabili della conduzione del giudizio (cd. *satellite litigations*) richiedeva, infatti, un tempo consistente, rendendo evidente l'incapacità dello Stato di rispondere tempestivamente al bisogno di giustizia dei litiganti e fornendo loro, anzi, delle nuove occasioni di scontro⁷³².

Una simile situazione di crisi fece da sfondo all'introduzione delle *Civil Procedural Rules* del 1998 (CPR), entrate in vigore l'anno successivo, volte ad accrescere l'accessibilità dello strumento processuale non solo semplificando le disposizioni che lo regolano (anche sotto il profilo linguistico⁷³³) per rendere più comprensibili

⁷²⁷ *Access to Justice: Interim Report* del 1995 e *Final Report* del 1996.

⁷²⁸ Il riferimento è alle *Rules of Supreme Court* 1883, introdotte successivamente ai *Judicature Acts*.

⁷²⁹ Le *County Courts* sono delle corti inferiori competenti in materia civile (ad eccezione della materia familiare) per la decisione di cause di minore rilevanza rispetto a quelle assegnate alla High Court. Vi siedono regolarmente dei giudici distrettuali, i quali si occupano di decidere nel merito liti dal valore inferiore alle 25.000 sterline. Con riferimento alle controversie superiori a tale ultima cifra o di maggiore complessità, gli stessi impartiscono solo le direttive necessarie per assicurarne la gestione ordinata del *trial* ('*case management*'), il quale si terrà dinanzi a un *circuit judge*. I giudizi instaurati dinanzi tali corti erano regolati dalle *County Courts Rules* del 1981, sino all'introduzione delle CPR.

⁷³⁰ *Supra*, par. 3.

⁷³¹ *Supra*, par. 4.

⁷³² ZUCKERMAN, *Court control and party compliance – The quest for effective litigation management*, *op.cit.*, 148.

⁷³³ LORD WOOLF, *Access to Justice: Final report*, *cit.*, p. 275-6: "I have sought to remove expressions

quest'ultime a un pubblico non esperto, autorizzato a stare in giudizio senza un difensore; ma, altresì, orientando l'attività delle parti e del giudice verso il raggiungimento di un obiettivo comune (cd. *overriding objective*), palesato in apertura del nuovo codice di rito e consistente nella definizione di ogni controversia “*justly*”, cioè secondo giustizia⁷³⁴. Siffatta scelta lessicale possiede, nel pieno rispetto delle consolidate usanze legislative inglesi⁷³⁵, un significato ben preciso e scevro da ambiguità che potrebbero indurre l'interprete a intendere l'esplicito riferimento al dovere dei giudici di decidere ogni causa in modo giusto come la volontà di trasformare il processo in un potente mezzo di accertamento dei fatti nelle mani delle autorità giurisdizionali, capaci di introdurre delle prove d'ufficio o estendere l'oggetto della lite oltre le richieste delle parti⁷³⁶. L'esternazione della predetta finalità legislativa – oltre a non segnare un allontanamento dal principio dispositivo che anima il processo civile inglese - non determina, neppure, la volontà di circoscrivere l'utilità dello strumento processuale alla soluzione racchiusa nel provvedimento finale che

which are meaningless or confusing to non-lawyers (such as ‘relief’ when used to mean a remedy) or where a different expression would more adequately convey what is involved (such as ‘disclosure’ of documents instead of the archaic ‘discovery’). The various terms for methods of starting a case, such as writ, summons, originating application, will all be replaced by a ‘claim’. The word ‘plaintiff’ will be replaced by ‘claimant’. I have suggested that the word ‘pleading’ should be replaced by ‘statement of case’. [...] the system of civil justice and the rules which govern it must be broadly comprehensible not only to an inner circle of initiates but to non-professional advisers and, so far as possible, to ordinary people of average ability who are unlikely to have more than a single encounter with the system”.

⁷³⁴ CPR, r. 1.1 (1). La disposizione che apre le CPR – del tutto invariata nel suo nucleo normativo sostanziale (*infra*) - è stata parzialmente modificata dal legislatore inserendo nella definizione dell'obiettivo primario del processo civile anche la trattazione della lite “*at proportionate cost*”. La r. 1.1.(1), pertanto, oggi recita: “*These Rules are a new procedural code with the overriding objective of enabling the court to deal with cases justly and at proportionate cost*”.

⁷³⁵ Sullo stile estremamente dettagliato e preciso della legislazione inglese e sui criteri e presunzioni interpretative che guidano l'applicazione di tali fonti v. G. CRISCUOLI, M. SERIO, *op.ult.cit.*, pp. 363-379.

⁷³⁶ In senso contrario S. Chiarloni (*Riflessioni microcomparative su ideologie processuali e accertamento della verità*, *op. cit.*, p. 107 ss.), il quale ha rintracciato in una simile preferenza lessicale (insieme ad altre disposizioni rilevanti in materia di assunzione della prova) l'indice dell'attenzione dell'ordinamento inglese per la produzione di una sentenza giusta, quale espressione di una decisione in fatto aderente alla verità storica o materiale. Altra parte della dottrina, straniera e italiana, ha guardato al tema con maggiore cautela ritenendo che le modifiche apportate dalla riforma – in continuità col passato - non abbiano inciso sull'assetto più tipicamente *adversarial* del processo civile inglese (*ex multis*, M. TARUFFO, Intervento per il numero speciale “*due iceberg a confronto: le derive di common law e civil law*”, *op.cit.*; L. PASSANANTE, *op.ult.cit.*; ZUCKERMAN, *op.ult.cit.*; si ritiene di poter inserire tra queste voci anche quella più critica di N. ANDREWS (*Accessible, Affordable, and Accurate Civil Justice - Challenges Facing the English and Other Modern Systems* (September 24, 2013). University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 35/2013, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2330309> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2330309>), il quale anzi mostra preoccupazione rispetto alla mancanza di “*accuracy*” del nuovo processo civile inglese).

risolve del conflitto⁷³⁷. Il riferimento alla correttezza della decisione in fatto e in diritto evocato dal termine “*justly*”, al contrario, riflette un duplice intento legislativo il quale è teso, da un lato, a palesare lo spirito animatore sotteso a tutte le previsioni codicistiche, al fine di favorire l’accettazione anche di quelle che - incrementando le facoltà processuali del giudicante - sembrano differire, in modo più marcato, dal precedente assetto normativo; nonché a mostrare, dall’altro, l’esistenza di un rapporto di continuità con la tradizione, lasciando trasparire la persistenza di una funzione strumentale del processo civile che – così come si evince dalle ulteriori disposizioni che richiamano alla sua finalità ultima, enucleandone gli aspetti salienti⁷³⁸ - è volto a risolvere soltanto il conflitto che le parti hanno liberamente deciso di sottoporre alle corti. I giudici, infatti, hanno l’obbligo sia di garantire ai litiganti pari opportunità processuali, valutando anche l’eventuale divario economico che potrebbe compromettere l’uguaglianza tra gli stessi⁷³⁹; sia di assicurare che la lite, così come presentata dai litiganti medesimi, riceva una trattazione proporzionata rispetto al suo valore, complessità e importanza⁷⁴⁰. Entro una simile ottica, il processo mantiene la sua piena utilità anche nel caso in cui la controversia ottenga una soluzione stragiudiziale (precedente o successiva all’instaurazione della causa), ovvero a esito di un giudizio a cognizione non piena. Le CPR accolgono, infatti, con favore entrambe le suddette possibilità, ritenendo che “*encouraging the parties to use an alternative dispute resolution procedure if the court considers that appropriate and facilitating*

⁷³⁷ Il riferimento è alla concezione, tipica degli ordinamenti dell’Europa continentale, del processo come sequenza concatenata di atti utile solo se in grado di addivenire alla sentenza che ne costituisce il provvedimento finale. Sul punto, L. PASSANANTE, *op.ult.cit.*, il quale evidenzia come “l’inesistenza di questo impianto teorico, associata all’assenza nel diritto processuale civile inglese del concetto di azione [...] determina un “ambiente dogmatico” nel quale il processo può assumere – come nei fatti assume – la funzione principale di risolvere controversie, senza che ciò ponga problemi di compatibilità sistematica generale” (p. 968). In senso parzialmente divergente R. DONZELLI, *op.ult.cit.*, il quale ritiene che “è proprio dagli esiti a cui il processo conduce, ovvero la decisione finale, che occorre partire per verificare se si è resa effettivamente giustizia” (p. 526).

⁷³⁸ CPR, r. 1.1.(2): “*Dealing with a case justly and at proportionate cost includes, so far as is practicable – (a) ensuring that the parties are on an equal footing; (b) saving expense; (c) dealing with the case in ways which are proportionate – (i) to the amount of money involved; (ii) to the importance of the case; (iii) to the complexity of the issues; and (iv) to the financial position of each party; - (d) ensuring that it is dealt with expeditiously and fairly; (e) allotting to it an appropriate share of the court’s resources, while taking into account the need to allot resources to other cases; and (f) enforcing compliance with rules, practice directions and orders*”.

⁷³⁹ CPR, r. 1.1 (2) (a).

⁷⁴⁰ CPR, r. 1.1 (2) (b)(c)(d)(e)(f).

the use of such procedure”⁷⁴¹, così come definire il giudizio prima che sia stata ultimata la fase pre-dibattimentale – se ciò sia consono rispetto alle peculiarità della vicenda, chiaramente priva di fondamento giuridico, incompleta⁷⁴² ovvero basata su fatti di difficilissima dimostrazione⁷⁴³ - sia parte del fine ultimo del processo civile. Tali forme di definizione del conflitto costituiscono un’alternativa del tutto equivalente rispetto allo scopo di risolvere le controversie e, pertanto, sono in certi casi addirittura preferibili, posto che le stesse preservano le risorse pubbliche, destinandole alla gestione di quelle sole liti che sarebbero altrimenti insanabili⁷⁴⁴.

La disposizione che enuncia il fine ultimo del nuovo codice di procedura civile, allora, in ultima analisi, dà atto della necessità di coordinare il principio dispositivo con le limitate risorse statali, imponendo alle corti di imporre dei limiti temporali alla decisione di ciascuna causa, posto che il protrarsi del processo fintanto che le parti non decidano di portarlo a conclusione ne accresce senza limiti i costi. Così come osservato da un’attenta dottrina⁷⁴⁵, nonché chiarito dallo stesso legislatore attraverso una parziale

⁷⁴¹ CPR, r. 1.4 (e).

⁷⁴² Ai sensi della r. 3.4(2) CPR, lettera a), il giudice (d’ufficio o su istanza di parte) può pronunciare il provvedimento di *striking out* (*supra*) per finalità non sanzionatorie: “*The court may strike out a statement of case if it appears to the court – (a) that the statement of case discloses no reasonable grounds for bringing or defending the claim*”. I presupposti che consentono l’applicazione dell’istituto sono ulteriormente esemplificati in seno alla Practice Direction 3.

⁷⁴³ Il riferimento è al “*summary judgment*” disciplinato dalle Parte 24 delle CPR, il quale è disporitor su richiesta di parte o d’ufficio in presenza dei seguenti presupposti: “*The court may give summary judgment against a claimant or defendant on the whole of a claim or on a particular issue if – (a) it considers that – (i) that claimant has no real prospect of succeeding on the claim or issue; or (ii) that defendant has no real prospect of successfully defending the claim or issue; and (b) there is no other compelling reason why the case or issue should be disposed of at a trial*”. La Corte Edu, dopo alcune iniziali perplessità (*Osman v. UK*, 28 ottobre 1998), ha ritenuto che lo *striking out* fosse conforme all’art. 6(1) Cedu, poiché esso non configura un diniego di giustizia per la parte che adisce le corti statali, ma consente, piuttosto, un adeguato dispiegamento di risorse processuali commisurato alla tipologia della domanda giudiziale, la quale è adeguatamente investigata dai giudici inglesi anche, successivamente, in sede di appello (*Z v. UK*, 10 maggio 2001). Per un’accurata ricostruzione della vicenda giudiziale richiamata si rinvia a N. ANDREWS, *English Civil Procedure*, op. cit., 167-170; N. TROCKER, *Dal giusto processo all’effettività dei rimedi: l’“azione” nell’elaborazione della Corte europea dei diritti dell’uomo – Parte prima*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2007, p. 35 ss.

⁷⁴⁴ L’idea secondo cui il ricorso alla giurisdizione debba costituire una *extrema ratio* per le parti è stata ampiamente criticata da una parte della dottrina inglese, la quale ha evidenziato come una simile logica non favorisca l’accesso alla giustizia; anzi, al contrario, limiti grandemente quest’ultima. N. Andrews, in particolare, definisce quelle inglesi “*courts of last resort*” al fine di evidenziare il declino della funzione giurisdizionale in Inghilterra (ID. *The modern civil process. Judicial and alternative form of dispute resolution in England*, Tübingen, 2008, p. 3; *Accessible, Affordable, and Accurate Civil Justice - Challenges Facing the English and Other Modern Systems*, op.cit.).

⁷⁴⁵ Così, ZUCKERMAN il quale definisce l’approccio delle CPR al processo civile “*multi-dimensional*” o basato su una “*philosophy of distributive justice*”: “*doing justice on the merits remains a major goal but it is supplemented by a concept of proportionality that consists of two goals: reaasonable expedition*

modifica della *rule* posta in apertura del codice di rito, l'invito rivolto alle parti e ai giudici è quello di guardare al processo quale bene posto a disposizione di tutti i cittadini, i quali devono poter godere di pari opportunità nella tutela giudiziale dei loro diritti, senza essere vittima dell'altrui inerzia: sia essa riferibile alle parti in causa, incapaci di fare un uso corretto dei poteri di impulso loro affidati; ovvero ai giudici, restii rispetto alla possibilità di interferire nel giudizio per colmare simili mancanze. La decisione della lite secondo giustizia e a costi proporzionati dipende però – così come precisato dal legislatore - da una precisa variabile cronologica, riassunta mediante l'endiadi “*expeditiously and fairly*”⁷⁴⁶ posta a ulteriore indicazione del predetto obiettivo processuale, il quale è realizzabile avvalendosi di una pluralità di strumenti volti a contenere i ritardi (addirittura anche quelli antecedenti allo stesso deposito della domanda dell'attore in cancelleria, che precede lo scambio degli atti introduttivi tra le parti) senza compromettere la qualità della tutela giurisdizionale offerta ai singoli, né sminuire l'interesse pubblico a una corretta amministrazione delle risorse destinate alla giurisdizione.

L'attenzione prestata dal Codice all'oculata gestione del tempo si evince, in primo luogo, dalla previsione di un modello comportamentale destinato a guidare la relazione fra i litiganti *ante causam*, disciplinando in via legislativa, per la prima volta, il modo mediante cui condurre la negoziazione privata che precede, di norma, l'eventuale introduzione del giudizio⁷⁴⁷. I «*pre-action protocols*» - inizialmente introdotti per quei soli settori maggiormente segnati da ritardi giudiziali, quali i danni alla persona e la responsabilità medica⁷⁴⁸ - incoraggiano le parti a scambiarsi⁷⁴⁹, favorendo non solo la

and reasonable use of resources. The overriding objective of dealing with cases justly represents, therefore, a three-dimensional strategy of justice: the court must aim to achieve not just a correct outcome, but must do so within a reasonable time and by reasonable and proportionate use of procedural resources” (ID., *op.ult.cit.*, p. 149; *Justice in crisis, op. cit.*).

⁷⁴⁶ CPR, r. 1.1 (2) (e).

⁷⁴⁷ Brooke LJ in *Carlson v Townsend* [2001] 3 All ER 663, CA, para 24, 28, 31: “*introduction of pre-action protocols...represents a major step forward in the administration of civil justice. Under the former regime, in many disputed cases of any substance nothing very effective seemed to happen until a writ was issued close to the expiry of the primary limitation period...The resolution of these difficulties required ingenuity and imagination. [These protocols] are guides to good litigation and pre-litigation practice, drafted and agreed by those who know all about the difference between good and bad practice*”.

⁷⁴⁸ LORD WOOLF, *Final Report*, Ch. 1, para. 13

⁷⁴⁹ CPR, Practice Direction – Pre-Action Conduct and Protocols, para. 6: “*Where there is a relevant*

risoluzione stragiudiziale del conflitto, ma anche la più spedita definizione del processo eventualmente incardinato⁷⁵⁰. Attore e convenuto, infatti, sono stimolati a individuare (anche attraverso la minaccia di una sanzione⁷⁵¹ in caso di mancata o erronea attuazione delle predette buone prassi, le quali non costituiscono, però, delle condizioni di procedibilità del giudizio) i punti tra loro davvero controversi, riducendo in tal modo il tempo occorrente per l'eventuale espletamento del *pre-trial*, senza che ciò comprometta lo svolgimento, ordinato e corretto, della successiva attività dibattimentale⁷⁵².

Una volta incardinato il giudizio mediante il deposito della domanda attorea (*claim*

pre-action protocol, the parties should comply with that protocol before commencing proceedings. Where there is no relevant pre-action protocol, the parties should exchange correspondence and information to comply with the objectives in paragraph 3, bearing in mind that compliance should be proportionate. The steps will usually include—

(a) the claimant writing to the defendant with concise details of the claim. The letter should include the basis on which the claim is made, a summary of the facts, what the claimant wants from the defendant, and if money, how the amount is calculated;

(b) the defendant responding within a reasonable time - 14 days in a straight forward case and no more than 3 months in a very complex one. The reply should include confirmation as to whether the claim is accepted and, if it is not accepted, the reasons why, together with an explanation as to which facts and parts of the claim are disputed and whether the defendant is making a counterclaim as well as providing details of any counterclaim; and

(c) the parties disclosing key documents relevant to the issues in dispute”.

⁷⁵⁰ Le finalità di tali protocolli specifici per ogni tipo di controversia sono indicate in seno alla Practice Direction – Pre-Action Conduct and Protocols, allegata alle CPR, para 3: “*Before commencing proceedings, the court will expect the parties to have exchanged sufficient information to— (a) understand each other’s position; (b) make decisions about how to proceed; (c) try to settle the issues without proceedings; (d) consider a form of Alternative Dispute Resolution (ADR) to assist with settlement; (e) support the efficient management of those proceedings; and (f) reduce the costs of resolving the dispute*”.

⁷⁵¹ Le corti inglesi possono, infatti, tenere conto di un simile inadempimento tanto nella fase pre-dibattimentale, impartendo direttive processuali volte a compensare al mancato espletamento dei predetti protocolli (CPR, r. 3.1: “*(4) Where the court gives directions it will take into account whether or not a party has complied with the Practice Direction (Pre-Action Conduct) and any relevant pre-action protocol. (5) The court may order a party to pay a sum of money into court if that party has, without good reason, failed to comply with a rule, practice direction or a relevant pre-action protocol*”); quanto in sede di quantificazione e ripartizione delle spese di lite (CPR, r. 44.4(3): “*The court will also have regard to – (a) the conduct of all the parties, including in particular – (i) conduct before, as well as during, the proceedings; and ii) the efforts made, if any, before and during the proceedings in order to try to resolve the dispute*”).

⁷⁵² La “*pre-action disclosure*” è oggi parte del modello comportamentale applicabile a ogni controversia, anche priva di protocolli ad hoc che definiscano il modo con cui gestire la stessa in sede pre-processuale. La Practice Direction – Pre-Action Conduct and Protocols, para. 6 (c), infatti, pone l’istituto tipico della fase pre-dibattimentale del processo di *common law* (prima noto col termine di *discovery*) al di fuori del processo, in un momento addirittura anteriore alla sua instaurazione, accogliendo i suggerimenti espressi da Lord Woolf nel caso *Ford v GKR Construction Ltd* [2000] 1 All ER 802, 810 deciso dalla Court of Appeal.

*form*⁷⁵³) nei termini prescrizione previsti per il diritto azionato ed effettuata la notifica della domanda medesima integrata dal *particular claim*⁷⁵⁴ al convenuto entro quattro mesi (generalmente a cura dalla cancelleria)⁷⁵⁵ - dando a quest'ultimo quattordici o ventotto giorni di tempo per costituirsi⁷⁵⁶, a seconda che egli abbia o meno attestato all'attore la ricezione del suo atto introduttivo⁷⁵⁷ - la cancelleria assegna provvisoriamente la causa a uno dei tre riti previsti dal codice per le controversie di valore inferiore a diecimila (*small claims track*) o venticinquemila (*fast track*) sterline, ovvero superiori a tale ultima cifra (*multi-track*)⁷⁵⁸. La cd. "allocation" definitiva, tuttavia, è rimessa al giudice della fase predibattimentale il quale - ove non ravveda l'opportunità di definire anticipatamente la causa in via sommaria - decide quale sia il rito più appropriato per la lite in considerazione delle sue specifiche peculiarità⁷⁵⁹, confrontando gli atti introduttivi e il questionario (*direction questionnaire*)⁷⁶⁰ compilato dalle parti costituite, nonché sentendo queste ultime in un'apposita udienza (*allocation hearing*)⁷⁶¹.

L'intento di perseguire la tempestività giurisdizionale bilanciando le limitate risorse

⁷⁵³ La *claim form* è l'atto introduttivo dell'attore che indica gli elementi essenziali della sua domanda, cioè l'esposizione dei fatti, il *petitum* mediato e immediato, il valore della causa e lo *statement of truth*, cioè una dichiarazione che attesta la verità di quanto esposto (MALEK, H. M. (ed.), *Phipson on evidence*, London, 2005, 48). Il modello dell'atto in questione è allegato al codice e deve essere depositato nella cancelleria del giudice adito al fine di introdurre il giudizio.

⁷⁵⁴ CPR, r. 7.4. Si tratta di un atto successivo alla *claim form* (*supra*) di pertinenza dell'attore, il quale "ha l'onere di esporre i fatti costitutivi del diritto azionato, di specificare se intende chiedere gli interessi sul credito azionato ove si tratti di una somma di denaro, nonché precisare una serie di dettagli relativi ai parametri per il calcolo di detti interessi", potendo altresì decidere di allegare, già in tale fase, i documenti e la lista dei testi che intendere chiamare (L. PASSANANTE, *op. ult. cit.*, p. 979).

⁷⁵⁵ CPR, r. 7.5.

⁷⁵⁶ CPR, r. 15.4: "(1) *The general rule is that the period for filing a defence is – (a) 14 days after service of the particulars of claim; or (b) if the defendant files an acknowledgment of service under Part 10, 28 days after service of the particulars of claim*".

⁷⁵⁷ Nel caso di mancato tempestivo della *defence* del convenuto in cancelleria, l'attore potrà chiedere che il procedimento prosegua in contumacia (*judgment in default*). Una simile richiesta dovrà essere formulata in cancelleria ovvero, nel caso in cui la domanda attorea riguardi un'obbligazione pecuniaria, rivolta al giudice adito. Sul punto L. PASSANANTE, *op. ult. cit.*, 983 ss.

⁷⁵⁸ CPR, r. 26.6.

⁷⁵⁹ CPR, r. 26.8 (1): "*When deciding the track for a claim, the matters to which the court shall have regard include – (a) the financial value, if any, of the claim; (b) the nature of the remedy sought; (c) the likely complexity of the facts, law or evidence; (d) the number of parties or likely parties; (e) the value of any counterclaim or other Part 20 claim and the complexity of any matters relating to it; (f) the amount of oral evidence which may be required; (g) the importance of the claim to persons who are not parties to the proceedings; (h) the views expressed by the parties; and (i) the circumstances of the parties*".

⁷⁶⁰ CPR, r. 26.3.

⁷⁶¹ CPR, r. 26.5 (4).

statali emerge, in secondo luogo, proprio dalla predisposizione di tre possibili forme di tutela a cognizione piena, differenziate (non *ratione materiae*, ma) sulla base del valore e della complessità del singolo caso, le quali permettono al processo civile di concludersi entro tempi più o meno concentrati. L'eventuale assegnazione del giudizio alla corsia pensata per le cause meno complesse assicura al processo un andamento assai spedito e semplificato, che si snoda quasi interamente su base documentale e attraverso una sola udienza (quella dibattimentale) a esito della quale il giudice pronuncia oralmente la sentenza⁷⁶². Gli altri due riti, invece, necessitano di un'accurata attività di programmazione da parte del giudice del *pre-trial*, il quale tiene la cd. *case management conference*⁷⁶³ per fissare le scadenze utili affinché l'intero processo possa concludersi entro trenta settimane se la causa segue il *fast track*⁷⁶⁴, ovvero entro il termine ritenuto dal giudice stesso più idoneo, se la lite è assegnata al *multi-track*⁷⁶⁵.

6. Segue: Il dovere del giudice di agire come un *active case manager*.

L'obiettivo di contenere i tempi del contenzioso civile traspare, infine, anche da quelle norme codicistiche che assegnano alle corti l'obbligo di decidere la lite secondo giustizia e assicurarne, altresì, i costi proporzionati. Le CPR determinano, infatti, un evidente trasferimento della responsabilità di direzione del processo dalle parti al giudice, il quale - così come suggerito nei rapporti pubblicati da Lord Woolf⁷⁶⁶ e auspicato dalle sentenze europee richiamate dallo *Human Rights Act*⁷⁶⁷ - ha il compito di condurre ogni fase del giudizio "*actively*"⁷⁶⁸. Il giudice, infatti, dispone di poteri

⁷⁶² CPR, Part 27.

⁷⁶³ CPR, r. 28.2 e r. 29.3. Tale udienza può, altresì, essere seguita da una successiva *listing hearing* e da una *pre-trial review*, al fine di verificare che le parti abbiano correttamente adempiuto a tutte le attività richieste loro dal giudice prima dell'inizio della fase dibattimentale.

⁷⁶⁴ CPR, r. 28.2: "(1) When it allocates a case to the fast track, the court will give directions for the management of the case and set a timetable for the steps to be taken between the giving of the directions and the trial. (2) When it gives directions, the court will – (a) fix the trial date; or (b) fix a period, not exceeding 3 weeks, within which the trial is to take place. (3) The trial date or trial period will be specified in the notice of allocation. (4) The standard period between the giving of directions and the trial will be not more than 30 weeks."

⁷⁶⁵ CPR, Part. 29.

⁷⁶⁶ Lord Woolf, Interim Report, Ch. 4, para. 2: "There should be a fundamental transfer in the responsibility for the management of civil litigation from litigants and their legal advisers to the courts".

⁷⁶⁷ *Supra*, parr. 1-2.

⁷⁶⁸ CPR, r. 1.4. Sul ruolo cruciale dell'avverbio "*actively*" in seno al nuovo assetto processuale v. R. TURNER, "*Actively*": *The word that changed the civil courts*, in *The Civil Procedure Rules Ten Years On*, D. Dwyer (ed.), Oxford, 2009, p. 77 ss. L'A. indica tre elementi essenziali della predetta conduzione

utili tanto a diluire quanto a concentrare i tempi della lite⁷⁶⁹ quali, ad esempio, quello di riunire o separare più domande in un unico procedimento⁷⁷⁰ e scegliere l'ordine in base al quale esaminare le singole questioni connesse alle domande medesime⁷⁷¹; nonché di rinviare o anticipare le udienze⁷⁷², o di sospendere l'intero processo per un tempo prolungato⁷⁷³. Il giudice può, altresì, incidere sulla tempestività degli atti di parte e sulle conseguenze che derivano dal suo difetto, posto che ha piena facoltà di abbreviare o allungare i termini processuali anche dopo che essi siano scaduti⁷⁷⁴. Il rafforzamento del ruolo ricoperto dalle corti si coglie, in particolare, nelle disposizioni che consentono al giudice del *pre-trial* di impartire - una volta stabilito il rito più adatto per decidere la controversia - le direttive opportune per predisporre le attività dibattimentali, articolando un calendario dettagliato in accordo con le parti chiamate a ottemperare, entro i tempi assegnati, alle predette istruzioni⁷⁷⁵.

L'insieme di tali previsioni muta in modo assai significativo i precedenti equilibri processuali, riformando la tendenza allo svuotamento dei poteri giudiziari di direzione

attiva del procedimento: “(a) A proactive judiciary who engage with the litigation from a very early stage; (b) Lawyers who are prepared to put aside during the pre-trial stages the adversarial attitudes of the old regime and adopt a cooperative stance with the courts and with their opponents; (c) A well-resourced court staff who, at all levels, are well trained and experienced in the work required of them at all stages of the life of the litigation”.

⁷⁶⁹ Il Codice contiene un elenco non tassativo dei poteri di *management* del giudice, i quali si aggiungono a quelli specificatamente riconosciuti a quest'ultimo da ogni altra *rule* del codice e *practice direction*, nonché a quelli ritenuti altrimenti propri del giudicante. In particolare, alla rule 1.3, comma secondo, il Codice prevede che “the court may – (a) extend or shorten the time for compliance with any rule, practice direction or court order (even if an application for extension is made after the time for compliance has expired); (b) adjourn or bring forward a hearing; (bb) require that any proceedings in the High Court be heard by a Divisional Court of the High Court; (c) require a party or a party's legal representative to attend the court; (d) hold a hearing and receive evidence by telephone or by using any other method of direct oral communication; (e) direct that part of any proceedings (such as a counterclaim) be dealt with as separate proceedings; (f) stay the whole or part of any proceedings or judgment either generally or until a specified date or event; (g) consolidate proceedings; (h) try two or more claims on the same occasion; (i) direct a separate trial of any issue; (j) decide the order in which issues are to be tried; (k) exclude an issue from consideration; (l) dismiss or give judgment on a claim after a decision on a preliminary issue; (ll) order any party to file and exchange a costs budget; (m) take any other step or make any other order for the purpose of managing the case and furthering the overriding objective, including hearing an Early Neutral Evaluation with the aim of helping the parties settle the case”.

⁷⁷⁰ CPR, r. 1.3 (2) (e) (g) (h) (i) (k) (l).

⁷⁷¹ CPR, r. 1.3 (2) (j).

⁷⁷² CPR, r. 1.3 (2) (b).

⁷⁷³ CPR, r. 1.3 (2) (f).

⁷⁷⁴ CPR, r. 3.1, (2) (a).

⁷⁷⁵ CPR, r. 1.4 (b)(c)(g)(l). Con riferimento all'uso di tali poteri entro ciascun tipo di *track* v. *supra*, par. 5.

formale della lite che aveva condotto, in passato, all'allontanamento del giudice da ogni tipo di attività non essenziale per decidere nel merito la controversia⁷⁷⁶. A ben guardare, tuttavia, i predetti poteri di programmazione e direzione attribuiti dalle CPR alle corti non sono affatto inediti, né sottraggono ai litiganti la possibilità di intervento sulle scelte gestionali relative al processo che le riguarda. Tali facoltà, al contrario – soprattutto con riferimento al processo volto a definire le controversie commerciali⁷⁷⁷ – appartengono ai giudici inglesi sin dalla vigenza delle precedenti *rules*⁷⁷⁸ e convivono con la possibilità delle parti di opporsi alle direttive delle corti e derogare, di comune accordo e per iscritto, ai termini cui è sottoposto il compimento delle rispettive attività⁷⁷⁹. La vera novità normativa, pertanto, consiste nell'aver espressamente consentito al giudice inglese di provvedere d'ufficio alla direzione formale della causa⁷⁸⁰; nonché nell'aver garantita la cogenza degli ordini impartiti attraverso la possibilità per il giudice medesimo di irrogare, in via discrezionale, una sanzione (il pagamento di una somma di denaro (*cost order*)⁷⁸¹, la sospensione del processo⁷⁸² ovvero l'inammissibilità dell'atto di parte, anche con l'effetto di chiudere anticipatamente il processo⁷⁸³) in grado di produrre automaticamente i suoi effetti⁷⁸⁴. Tali facoltà ridefiniscono le funzioni di *case manager* già proprie del giudice inglese

⁷⁷⁶ *Supra*, par. 3.

⁷⁷⁷ N. ANDREWS, *English Civil Procedure*, *op.cit.*, 120, 337. L' A., inoltre, procede a una breve rassegna dei poteri discrezionali utilizzabili dai giudici nel corso del processo, diversi da quelli di *cd. case management* e presenti già prima della riforma in esame. Tra questi, ad esempio, la possibilità di sanzionare le parti che tengono comportamenti dilatori (*dismissal for want of prosecution*) o comunque contravvengono agli ordini dei giudici (*contempt of Court*) (pp. 344-350).

⁷⁷⁸ Prima dell'introduzione delle CPR, infatti, le parti di un processo pendente dinanzi alle *county courts* o alla *High Court* avrebbero dovuto seguire un insieme di *directions*, uguali per tutte le cause e variabili dalla singola corte su richiesta di parte (CCR Ord. 17, r. 11 e RSC Ord. 25, r. 8). Sul punto, P. MICHALIK, *op.ult.cit.*, 123, 144; J.A. JOLOWICZ, *Il nuovo ruolo del giudice del «pre-trial» nel processo civile inglese*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2002, 1266.

⁷⁷⁹ CPR, r. 2.11, *Time limits may be varied by parties*: “Unless these Rules or a practice direction provide otherwise or the court orders otherwise, the time specified by a rule or by the court for a person to do any act may be varied by the written agreement of the parties”. Nel caso in cui la prescrizione contenga un'espressa determinazione delle conseguenze connesse alla sua violazione, tuttavia, la stessa non potrà essere derogata dalle parti per un tempo superiore a ventotto giorni e, comunque, soltanto con il consenso del giudice (r. 3.8). Il *case management timetable* dei procedimenti *fast track* e *multi-track*, inoltre, potrà essere variato solo nel rispetto delle *rules* che governano tali riti (r. 28.4; r. 29.5).

⁷⁸⁰ CPR, r. 3.3, *Court's power to make order of its own initiative*: “(1) Except where a rule or some other enactment provides otherwise, the court may exercise its powers on an application or of its own initiative”.

⁷⁸¹ CPR, r. 3.8 (2).

⁷⁸² CPR, r. 3.1 (2) (f).

⁷⁸³ CPR, r. 3.4 (c).

⁷⁸⁴ CPR, r. 3.1 (3) (a)(b); r. 3.8 (1).

permettendo, così, a quest'ultimo di svolgerle, per la prima volta, in modo “*active*”⁷⁸⁵.

L'aver assegnato al giudice l'attività di programmazione e gestione d'udienza secondo le modalità sopra descritte assicura alle norme di rito una certa flessibilità, adattando le regole che guidano il processo civile alle necessità – riferibili alle questioni, tanto in fatto quanto in diritto, che ineriscono alla singola vicenda - ravvisate dal giudice medesimo in seno alla causa di sua competenza. La scelta di affidare alla discrezionalità del giudicante la precisazione del puntuale contenuto di alcune norme processuali rischia, tuttavia, di impedire alle parti la possibilità di prevedere con largo anticipo gli adempimenti loro richiesti ed esporre le stesse a delle potenziali situazioni di incertezza, se non al pericolo di subire un vero e proprio atto di arbitrio da parte dell'autorità pubblica, circa il modo in cui ottenere la tutela giurisdizionale dei propri diritti⁷⁸⁶. Un triplice ordine di precauzioni sembra impedire, ad ogni modo, una trasformazione di siffatti poteri discrezionali del giudice – assai ampi, così come si evince dall'inesistenza di un elenco tassativo che enumeri gli stessi - in abuso ai danni delle parti.

In primo luogo, infatti, gli atti compiuti dall'autorità giudiziaria nel suo nuovo ruolo di responsabile proattivo della direzione del processo sono legittimi solo se perseguono “*the purpose of managing the case and furthering the overriding objective*”⁷⁸⁷, cioè l'obiettivo di realizzare una giustizia proporzionata e, dunque, sensibile alla necessità di decidere il merito della causa senza spreco di risorse pubbliche. Le ordinanze giudiziali volte a regolare gli aspetti procedurali del giudizio e a sanzionare la loro

⁷⁸⁵ Sulla funzione cd. manageriale del giudice inglese, è opportuno precisare che il rafforzamento dei suoi poteri di direzione formale del processo civile conseguenti alla riforma introdotta con le CPR – pur ricondotto da una parte della dottrina all'influenza esercitata in Inghilterra dal *common law* statunitense - si distingue dal modello USA del *managerial judge*, affermatosi con un più di un ventennio di anticipo. La finalità posta al centro dell'iniziativa dell'*American Bar Association* del 1972 per la riduzione dei ritardi del processo civile – la quale comportò tra le corti la diffusione di precisi *standards* comuni per la gestione della domanda di giustizia (*case flow*) - fu quella di consentire una più efficiente e veloce definizione delle controversie, senza apportare modifiche alle norme processuali, ma effettuando una profonda riorganizzazione del lavoro interno ai singoli uffici giudiziari, tenendo in considerazione la massa delle controversie pendenti. Il progetto – che ebbe ampio seguito – si basò sulla previsione di precisi obiettivi di rendimento, con particolare riguardo anche alla fissazione di tempi per scandire la trattazione dei fascicoli da parte di ciascun giudice, e la predisposizione di sistemi di controllo e monitoraggio della loro attività, assistita anche dall'introduzione di moderni strumenti tecnologici (G. C. HAZARD, *Per un approccio manageriale al problema dei ritardi nell'amministrazione della giustizia*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1989, 961 ss.; J. RESNIK, *Managerial Judges*, 96 *Harv. L. Rev.* 374 (1982)).

⁷⁸⁶ N. ANDREWS, *op.ult.cit.*, 343.

⁷⁸⁷ CPR, r. 3.1 (2)(m).

violazione da parte dei litiganti devono favorire, pertanto, una risoluzione della lite che - stragiudiziale⁷⁸⁸ o contenziosa - rispetti le finalità ultime del processo stabilite dalla regola di apertura del Codice⁷⁸⁹. Un simile risultato è possibile solo se l'interferenza del giudicante nell'attività processuale delle parti bilanci le esigenze di velocità e correttezza procedurale sottese a ogni controversia, ricercando un equilibrio tra le stesse. Siffatto invito alla ponderazione è formulato dal legislatore, in modo nitido, non solo facendo uso di precise coppie verbali (“*expeditiously and fairly*”⁷⁹⁰ e “*quickly and efficiently*”⁷⁹¹) per descrivere in generale la condotta delle corti chiamate a esercitare i predetti poteri direttivi, ma anche ponendo un ulteriore ed esplicito argine all'eventualità che il rispetto delle regole procedurali occupi per queste ultime un posto di assoluta priorità, al punto da sovrastare l'obiettivo di decidere la lite nel merito e a costi proporzionati. Solo nelle ipotesi limite in cui la violazione delle norme di rito arrechi un grave e serio pregiudizio alla corretta amministrazione della giustizia, il giudice potrà disporre l'automatico e completo travolgimento degli atti processuali già validamente compiuti dalla parte che ne è responsabile⁷⁹² (cd. *principle of procedural equity*⁷⁹³).

Il legislatore, in secondo luogo, ha riconosciuto alle parti la facoltà di contestare la legittimità delle decisioni giudiziali che esorbitino le finalità sopra descritte, chiedendone la revoca o la modifica nell'immediatezza della loro emanazione mediante un'istanza rivolta alla stessa corte adita o ad altro giudice competente in appello⁷⁹⁴. L'esito di un'eventuale insoddisfazione rispetto alle direttive del giudicante manifestata attraverso una richiesta di parte volta a ottenere da quest'ultimo la modifica o la revoca del proprio ordine sconta, tuttavia, una certa dose di imprevedibilità, posto che l'accoglimento o il rifiuto delle predette domande è

⁷⁸⁸ CPR, r. 1.4 (e)(f).

⁷⁸⁹ CPR, r. 1.1 (1): “*These Rules are a new procedural code with overriding objective of enabling the court to deal with cases justly and at proportionate cost*”.

⁷⁹⁰ CPR, r. 1.1 (d).

⁷⁹¹ CPR, r. 1.4 (l).

⁷⁹² CPR, r. 3.10, General power of the court to rectify matters where there has been an error of procedure: “*Where there has been an error of procedure such as a failure to comply with a rule or practice direction – (a) the error does not invalidate any step taken in the proceedings unless the court so orders; and (b) the court may make an order to remedy the error*”.

⁷⁹³ N. ANDREWS, *op.ult.cit.*, 128.

⁷⁹⁴ CPR, Part. 52.

espressione della medesima discrezionalità che connota la direzione attiva della lite da parte del giudice⁷⁹⁵. D'altro canto, anche la richiesta di proporre appello avverso il medesimo ordine dinanzi a un'altra autorità deve essere prima autorizzato da chi ha emesso il provvedimento impugnando, al fine di verificare se un simile istanza sia meritevole di considerazione immediata, ovvero se essa non giustifichi la posticipazione dell'inizio del *trial* rimandando il suo esame, dunque, a un momento successivo all'inizio o alla conclusione di quest'ultimo⁷⁹⁶.

I rimedi volti a consentire alla parte di contestare le direttive giudiziarie di *case management* sembrano possedere un grado di utilità ridotta per la parte che se ne avvale, se il loro operare si riveli, in concreto, un vano confidare nella capacità del giudicante di riconoscere i propri errori o quelli dei suoi omologhi; ovvero, al contrario, dia prova di una certa incapacità delle corti di usare con coerenza i predetti poteri direttivi, al punto da spingere i giudici al frequente travolgimento degli ordini impartiti ai litiganti. Una simile eventualità, infatti – sia essa riferibile al giudice di prima istanza disposto a revocare i propri provvedimenti, ovvero al giudice competente in appello – rischia di frustrare il desiderio di certezza processuale nutrito dalle parti in causa, suscitando in loro, anzi, la convinzione di poter liberamente disattendere alle direttive giudiziarie depositando delle istanze di riesame, naturalmente idonee a determinare una certa diluizione dei tempi del giudizio, nonché l'aumento dei suoi costi. La soluzione suggerita dalla Court of Appeal⁷⁹⁷ - al fine di contenere un'oscillazione incontrollata degli effetti generati dai predetti rimedi legislativi, volti a consentire la revoca o la modifica delle direttive giudiziali, tra i due poli indicati - è quella di circoscrivere il più possibile le ipotesi di variazione o annullamento delle *case management decisions*, consentendo l'accoglimento dei ricorsi dei litiganti

⁷⁹⁵ CPR, r. 3.1(7): “A power of the court under these Rules to make an order includes a power to vary or revoke the order”.

⁷⁹⁶ PD 52 (4.6), Appeal in relation to case management decision: “Where the application is for permission to appeal from a case management decision, the court dealing with the application may take into account whether – (a) the issue is of sufficient significance to justify the costs of an appeal; (b) the procedural consequences of an appeal (e.g. loss of trial date) outweigh the significance of the case management decision; (c) it would be more convenient to determine the issue at or after trial. Case management decisions include decisions made under rule 3.1(2) and decisions about disclosure, filing of witness statements or experts' reports, directions about the timetable of the claim, adding a party to a claim and security for costs”.

⁷⁹⁷ *Tibbles v SIG Plc (trading as Asphaltic Roofing Supplies)* [2012] EWCA Civ 518.

soltanto in presenza di talune condizioni. L'originaria direttiva impartita dal giudice può essere cioè modificata o revocata dallo stesso solo se l'istanza depositata tempestivamente dalla parte denunci un palese errore materiale inerente alla formulazione dell'ordinanza, ovvero accerti un mutamento (o un'erronea valutazione) delle circostanze che ne costituirono il presupposto. I criteri predisposti dalla giurisprudenza inglese nel caso *Tibbles* al fine di favorire un omogeneo trattamento processuale per tutti i litiganti irrigidiscono, dunque, di fatto, la tutela legislativa offerta alle parti in causa per contrastare l'ampia discrezionalità giudiziaria e rafforzano - applicandosi anche all'eventuale istanza di appello⁷⁹⁸ - il vaglio preliminare eseguito dal primo giudice sulle predette richieste di riesame.

Il terzo elemento previsto dal legislatore per contenere la discrezionalità delle corti nella direzione processuale si rintraccia, infine, nella predisposizione di strumenti utili a limitare la severità dei riflessi sanzionatori connessi alla violazione delle direttive giudiziarie. Gli effetti pregiudizievoli che conseguono dal mancato rispetto di una condotta imposta alle parti da una norma legislativa o da un ordine discrezionale del giudice, infatti, operano automaticamente solo se previsti già all'atto della loro imposizione (cd. *unless orders*)⁷⁹⁹. Il giudice, pertanto, potrebbe ben decidere *ex ante* di impartire soltanto delle direttive prive di sanzione, riservandosi così di valutare in un secondo momento l'opportunità di stabilire le conseguenze della loro violazione, ovvero attendere che sia la parte danneggiata dall'altrui negligenza a sollecitare l'adozione di simili provvedimenti nei confronti dell'attore o del convenuto. Nel caso in cui la corte sanzioni la parte responsabile dell'inadempimento, quest'ultima - non sempre legittimata a chiedere la revoca o la modifica dell'ordine prima dell'inadempimento medesimo, soprattutto nel caso in cui esso non sia di creazione giudiziale - potrebbe comunque chiedere al giudice di essere sollevata dal sopportare gli eventuali svantaggi che derivano dall'aver violato una norma volta a regolarne l'attività processuale (cd. *relief from saction*)⁸⁰⁰. La parte che deposita una simile

⁷⁹⁸ *Mitchell v News Group Newspapers Ltd* [2013] EWCA Civ 1537, para. 44.

⁷⁹⁹ La r. 3.8, delle CPR assicura che la sanzione prevista produca effetti immediati per la parte che abbia violato l'ordine del giudice o la previsione legislative, senza la necessità di un ulteriore intervento giudiziale: "(1) *Where a party has failed to comply with a rule, practice direction or court order, any sanction for failure to comply imposed by the rule, practice direction or court order has effect unless the party in default applies for and obtains relief from the sanction*".

⁸⁰⁰ CPR, r. 3.9.

istanza denuncia, in sostanza, di ritrovarsi in una netta e ingiustificata condizione di disparità rispetto alla propria controparte, poiché – a fronte della violazione procedurale attribuita – la stessa è tenuta al pagamento di somme di denaro per lei inaccessibili, ovvero è decaduta dalla possibilità di compiere talune attività utili per la sua difesa in giudizio; circostanza preclusiva, queste ultima, che potrebbe essere assai gravosa, soprattutto ove - impedendo l'accoglimento della richiesta dell'attore o del convenuto - ribalti, anche in modo radicale, la sua probabilità di vittoria⁸⁰¹.

L'affidare al giudice inglese la determinazione non solo delle regole procedurali che governano la singola lite, ma anche delle conseguenze che derivano dalla loro violazione - rimettendo allo stesso, altresì, la decisione in ordine alla concessione o meno di un atto di clemenza rispetto alla misura comminata alla parte inadempiente - sembra poter facilmente generare delle profonde disparità di trattamento tra tutti coloro che adiscono le corti appartenenti a un medesimo sistema giudiziale. Le storture dovute al possibile mancato temperamento dell'ampia discrezionalità giudiziaria in tema di norme processuali sono evidenti e non apparvero, in effetti, del tutto prive di fondamento neppure agli occhi di colui che ne fu il principale sostenitore. Nel caso *Biguzzi v. Rank Leisure*⁸⁰², infatti, Lord Woolf riconobbe il pericolo sotteso all'ampio margine di apprezzamento dei giudici nell'applicare o meno delle sanzioni (in particolare, quella dello *strike out*⁸⁰³) in risposta agli atteggiamenti dei litiganti che

⁸⁰¹ Il riferimento è, in particolare, alla possibilità del giudice di disporre lo *strike out* a fronte dell'inadempimento delle norme processuali imposte alle parti. Sul punto, A. ZUCKERMAN, *op.ult.cit.*, 151, 155. L'A., inoltre, evidenzia come l'eccessiva discrezionalità del giudice inglese nell'impartire *case management decisions* e prevedere, altresì, le conseguenze che discendono dal loro inadempimento abbia determinato un'indebita assimilazione tra sanzione e preclusione; effetto, quest'ultimo, che opera naturalmente per il solo fatto di non aver rispettato un termine perentorio per il compimento di una certa attività processuale.

⁸⁰² *Biguzzi v. Rank Leisure* [1999] 4 All ER 934 CA. Il caso affrontato dalla Court of Appeal non riguardò segnatamente l'applicazione della r. 3.9 delle CPR, posto che la sentenza ebbe a oggetto la decisione con cui la High Court accolse l'appello contro l'ordinanza del giudice distrettuale che aveva stralciato la domanda di parte. La pronuncia in esame, però - così come rilevato da Zuckerman - ha una portata più ampia, operando alla stregua di una "key decision" in materia di violazione degli ordini di *case management* impartiti dal giudice dopo l'entrata in vigore delle CPR, in adesione a un approccio più rigido delle corti nei confronti degli atteggiamenti dilatori delle parti (ID, *op.ult.cit.*, 152). Nel valutare la legittimità di una simile sanzione nei confronti della parte che abbia disatteso le regole processuali, è necessario, infatti, considerare, altresì, se la violazione sia meritevole di una sanzione meno grave e se quest'ultima avrebbe potuto essere, addirittura, revocata, in accoglimento di un'eventuale richiesta di *relief from sanction* (*David Phelps v. Peter Button*, [2016] EWHC 3185 (Ch), §19).

⁸⁰³ CPR, r. 3.4 (2)(c).

abbiano contravvenuto agli ordini imposti dalla corte adita. L'iniziale perplessità suscitata dalla carenza di specificità del dato normativo⁸⁰⁴ - inidoneo a orientare in modo uniforme l'atteggiamento di tutte le corti nazionali nei confronti della parte che non si mostri sufficientemente solerte nel dare seguito alle direttive impartite dall'autorità – non impedì, tuttavia, alla *Court of Appeal* di rinnovare la propria convinzione in ordine alla bontà dell'assetto legislativo vigente dopo l'introduzione delle *Civil Procedural Rules*. La criticità sopra rilevata può essere colmata, infatti, dalla notevole capacità di autocontrollo dei giudici inglesi, i quali “*have to be trusted to exercise the wide discretion which they have fairly and justly in all the circumstances*”⁸⁰⁵.

L'esortazione volta a convalidare l'adeguatezza del nuovo equilibrio processuale si rivolge, tuttavia – contrariamente all'impressione che la stessa potrebbe *prima facie* suscitare - non tanto alle parti, ma ai giudici rammentando loro la prudenza e la ponderazione che ne connotano la funzione, qualunque sia il livello di giurisdizione a cui essi sono assegnati e invitando gli stessi a fidarsi gli uni degli altri. Nel valutare la legittimità della sanzione comminata dal giudice di prima istanza, infatti, la corte a tal fine adita non può decidere di revocare con facilità quest'ultima senza prima considerare che il comportamento rigoroso assunto dal giudicante - oltre a essere indispensabile per garantire quel cambiamento culturale necessario per il conseguimento degli obiettivi perseguiti dalla riforma del processo civile⁸⁰⁶ – è, di norma, il frutto di un'attenta riflessione. Il mancato rispetto delle regole procedurali e delle direttive di *case management* da parte dei litiganti impone, pertanto, al giudice di modulare il contenuto dei propri provvedimenti in modo consono alla gravità della violazione evitando, dunque, *in toto* il ricorso alle sanzioni se non necessario, ovvero applicando queste ultime con metodo scalare, al fine cioè di dichiarare la decadenza

⁸⁰⁴ Il riferimento è sia alla r. 3.4 (2)(c) delle CPR che disciplina lo *strike out* della domanda di parte nel caso in cui “*there has been a failure to comply with a rule, practice direction or court order*”; sia alla r. 3.9 delle CPR – nella sua versione originale, antecedente alla successiva modifica (*infra*, par. 8) – la quale indica una pluralità di criteri, numerosi ed eterogenei, per guidare il giudice chiamato dalla parte sanzionata a rivedere gli effetti che conseguono alla violazione delle regole processuali.

⁸⁰⁵ *Biguzzi v. Rank Leisure* [1999] 4 All ER 934 CA.

⁸⁰⁶ *Biguzzi v. Rank Leisure*, cit.: “*it is also essential that parties do not disregard timetables laid down. If they do, then the court must make sure that the default does not go unmarked. If the court were to ignore delays which occur, then undoubtedly there will be a return to the previous culture of regarding time limits as unimportant*”.

della parte dal compimento di attività che possano determinarne l'immediata soccombenza o disporre, addirittura, la cancellazione della causa dal ruolo (*strike out*), soltanto in ipotesi limite⁸⁰⁷. Il confidare nel buon senso delle corti influenza, altresì, le valutazioni della stessa *Court of Appeal*, la quale non deve mostrarsi troppo incline a vanificare con facilità i provvedimenti dei giudici di prima istanza che limitano le facoltà processuali di chi abbia ripetutamente disatteso gli ordini giudiziali o le altre regole di rito dilatando i tempi della lite, posto che simili condotte – così come osservato dalla *House of Lords* nel caso *Grovit* in tema di *dismissal for want of prosecution*⁸⁰⁸, nonché previsto dallo stesso Codice alla *rule 3.4(2)*, lettere b) e c)⁸⁰⁹ - producono effetti parecchio gravi e meritevoli di repressione alla stregua delle ipotesi di abuso processuale. Il solo fatto che la violazione non abbia arrecato altro pregiudizio, se non l'inutile spreco di risorse destinate all'amministrazione della giustizia, in altri termini, non è sufficiente per revocare la sanzione particolarmente severa adottata dal primo giudice⁸¹⁰.

7. Segue: L'introduzione di un *robust case management* oltre la resistenza delle corti inglesi.

L'attribuzione alle corti di ampi margini di discrezionalità nella gestione formale della lite ha provocato notevoli incertezze tra i giudici inglesi, che hanno mostrato una certa riluttanza nell'occupare, in linea con lo spirito della riforma, gli spazi di solito

⁸⁰⁷ Cfr. A. ZUCKERMAN, *op.ult.cit.*, 153: "Biguzzi, it would appear, contained two rather different messages: (1) that the courts should not allow litigants to obstruct the operation of the new system by failing to comply with the rules or court directions, and that in dealing with party defaults the courts should take into account the need to preserve the integrity of the system as a whole; (2) that dismissal of a litigant's case should not be ordered unless it is proportionate, in the sense that all else has been tried and failed. The trouble is that these two messages are incompatible because by the time all else has been tried the aim of promoting expedition and economy of resources, may well have failed too".

⁸⁰⁸ *Supra*, par. 4.

⁸⁰⁹ CPR, r. 3.4 (2): "The court may strike out a statement of case if it appears to the court – [...] (b) that the statement of case is an abuse of the court's process or is otherwise likely to obstruct the just disposal of the proceedings; or (c) that there has been a failure to comply with a rule, practice direction or court order".

⁸¹⁰ *Biguzzi v. Rank Leisure*, cit.: "In considering whether a result is just, the courts are not confined to considering the relative positions of the parties. They have to take into account the effect of what has happened the administration of justice generally. That involves taking into account the effect of the court's ability to hear other cases if such defaults are allowed to occur. It will also involve taking into account the need for the courts to show by their conduct that they will not tolerate the parties not complying with dates for the reasons I have indicated".

rimessi al volere delle parti e sanzionare, altresì, gli atteggiamenti lassisti di questi ultimi, talvolta anche nell'intento di conformarsi all'indicazione di metodo della *Court of Appeal* sull'uso scalare dei provvedimenti sanzionatori⁸¹¹.

Il radicamento di una siffatta indulgenza, già propria dell'atteggiamento delle corti nei confronti dei litiganti, inclini a disattendere alle direttive giudiziarie e alle regole di rito dilatando, oltremodo, i tempi e i costi della lite, fu favorito da un insieme di fattori, tanto interni quanto esterni al potere giudiziario. In primo luogo, infatti, gli ordini volti ad assicurare una completa e sollecita definizione della controversia mediante regole e termini procedurali calibrati sulla base delle specificità della stessa acquisirono, solo di rado, dei contenuti utili a garantire una spedita conduzione del *pre-trial*, dal momento che i giudici di prima istanza preferirono applicare, quasi in modo formulare, delle istruzioni modello - adottate dalla corte di appartenenza per ciascun tipo di conflitto - e non sanzionare le parti che le avessero disattese⁸¹². Una simile prassi giudiziale - oltre a riflettere una certa inflessione delle norme codicistiche verso un modello processuale più familiare tanto alle parti quanto alle corti - fu favorita dall'assenza di risorse sufficienti per consentire un'attuazione ottimale della riforma legislativa della fine del secolo scorso. In secondo luogo, infatti, la direzione pronta e risoluta di ciascuna causa da parte del giudice avrebbe richiesto sia una maggiore disponibilità di organico⁸¹³, al fine di colmare le difficoltà connesse alla presenza di autorità giudicanti non esperte della materia e responsabili solo in parte della fase predibattimentale, di norma ripartita tra più giudici tenuti a sovrintendere, alternativamente, un'udienza del *pre-trial*; sia l'uso di tecnologie in grado di facilitare la comunicazioni tra le parti e la corte senza le udienze fisiche, troppo costose e spesso tenute in una data ancora prematura rispetto al momento in cui il giudicante avrebbe studiato gli atti di causa⁸¹⁴. La resistenza mostrata dalle corti nell'esercizio attivo delle

⁸¹¹ A. ZUCKERMAN, *op.ult.cit.*, 153.

⁸¹² LORD JACKSON, *Review of Civil Litigation Costs: Preliminary Report (May 2009)*, TSO (The Stationery Office), 2010, p. 421; ID., *Final Report (December 2009)*, TSO (The Stationery Office), 2010, p. 389.

⁸¹³ LORD JACKSON, *Preliminary Report*, cit., p. 432-434; ID., *Final Report*, p. 391.

⁸¹⁴ LORD JACKSON, *Preliminary Report*, cit., p. 435; ID., *Final Report*, p. 388; SIR G. VOS, *20 Years of the Civil Procedure Rules (Law Society Civil Litigation Autumn Conference)*, London, 2019, §9 disponibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2019/10/LawSocietyLitigationConference.9thOctober2019.f-1.pdf>. Più diffusamente, *infra*, par. 9.

loro nuove funzioni direttive fu il riflesso, in terzo luogo, della titubanza mostrata dalle giurisdizioni superiori nel definire l'ampiezza dell'ambito discrezionale riservato dal Codice ai giudici responsabili della gestione della lite. Se alcune pronunce evidenziarono, infatti – in linea sia con i propositi palesati dalla *Court of Appeal*⁸¹⁵, sia con le esigenze avvertite anche in seno ad altri ordinamenti di *common law*⁸¹⁶ - la necessità di interpretare in maniera molto rigorosa le regole di rito, riducendo al minimo gli interventi giudiziali volti a rimettere nei termini le parti che non avessero rispettato i limiti cronologici previsti per il compimento delle rispettive attività processuali⁸¹⁷; altre sentenze esortarono, piuttosto, le parti medesime a disattendere senza remore le istruzioni del giudice, confidando nella revoca delle sanzioni eventualmente imposte, anche nell'ipotesi di violazione talmente grave e reiterata, da estendere in modo cospicuo i tempi della lite⁸¹⁸.

La *Court of Appeal* non riuscì, pertanto, nell'intento di farsi pienamente promotrice del cambiamento culturale prospettato dal nuovo Codice e ad interferire con le decisioni dei giudici di prima istanza soltanto se “*so plainly wrong that it must be regarded as outside the generous ambit of discretion entrusted to the judge*”⁸¹⁹. Al contrario, le sanzioni applicate dai giudici medesimi - in quanto dovute a ritardi connessi alla sola negligenza del difensore⁸²⁰ o, comunque, a violazioni che non compromettono nel complesso la possibilità di un *fair trial*⁸²¹ - furono spesso messe

⁸¹⁵ *Supra*, para. 6.

⁸¹⁶ Così, in Australia, dove i poteri di *case management* previsti dalle precedenti riforme legislative furono applicati dai giudici in modo più rigoroso nei confronti delle parti a partire dal caso *Aon Risk Services Australia Limited v Australian National University* (2009) 239 CLR 175 con nota di D. BONIFACE, M. LEGG, *Cost, Delay and Justice: The High Court of Australia Recognizes the Importance of Case Management in Civil Litigation—Aon Risk Services Australia Limited v Australian National University*, in *Common Law World Review* 39 (2010) 157–180.

⁸¹⁷ *Haddinott v Persman* [2007] EWCA Civ 1203; *Swain-Mason and others v Mills & Reeve* [2011] EWCA Civ 14.

⁸¹⁸ *Whittaker v. Soper* [2001] EWCA Civ 1462.

⁸¹⁹ Cfr. *Royal & Sun Alliance Insurance Plc v T & N Ltd* [2002] EWCA Civ 1964, para. 38 e *Walbrook Trustee (Jersey) Ltd v Fattal* [2008] EWCA Civ 427, para. 33.

⁸²⁰ *Whittaker v. Soper* [2001] EWCA Civ 1462.

⁸²¹ A. ZUCKERMAN, *op.ult.cit.*, 156. L'A., in particolare, evidenzia come l'approccio indulgente delle corti sia stato determinato anche dal timore di violare l'art. 6 Cedue: “*Article 6 of the European Convention of Human Rights has recently emerged as an unexpected obstacle to effective case management. Some judges seem to think that dismissing a party's case for non-performance of process duties amounts to a denial of the right to a fair trial, except where it is no longer possible to hold a fair trial due to the deteriorated evidence or due to prejudice suffered as a result of the delay. On this view the court must not dismiss a case, or deny a litigant the use of any procedural advantage (such as the opportunity to call an expert witness) on grounds of non-compliance with the time limits, as long as it*

in discussione, accrescendo così il senso di disorientamento e insoddisfazione generale⁸²².

L'esigenza di avviare un'attenta e obiettiva indagine sul processo civile inglese per colmare i vuoti lasciati dalla precedente riforma - rivelatasi incapace di realizzare i propri obiettivi di riduzione dei tempi e dei costi della giustizia, sia per mancanza di sufficienti strumenti attuativi, sia per l'immaturità dei soggetti chiamati a operare i cambiamenti rivoluzionari da essa previsti⁸²³ - apparve improrogabile a distanza di un decennio. Il bisogno di assicurare a tutti i cittadini un accesso alla giurisdizione in termini non solo formali⁸²⁴ fu avvertito, infatti, sia dal *Lord Chancellor*⁸²⁵ - quale autorità governativa responsabile della creazione di un sistema amministrativo capace di assicurare l'indipendenza dei giudici⁸²⁶ - sia dalla magistratura inglese che promosse, nell'esercizio delle funzioni di auto-governo un tempo proprie dello stesso Cancelliere⁸²⁷, uno studio sulla giustizia nazionale privo di (anche soltanto apparenti)

is still possible to hold a satisfactory trial of the merits and as long as the innocent party has not suffered an irreversible prejudice".

⁸²² "Even more corrosive of good management practice is the Court of Appeal inability to speak with one voice. The understanding of the overriding objective varies greatly amongst its judges, with some judges still holding the view that their only duty is to decide cases according to the facts and the law, no matter how long it takes and how much it costs" (A. ZUCKERMAN (Manchester seminar, 3 July 2009), in Lord Jackson, *Final Report*, cit., p. 389).

⁸²³ "Let me say at once that I do not, in any sense, detract from the enthusiasm and audacity with which Lord Woolf approached the design of the new Civil Procedure Rules. History has, however, shown, I think, that his reforms were inadequately revolutionary for the time. The 1990s were difficult years. The internet was in its infancy, emails were taking hold, but social media was unheard of, and artificial intelligence was some way from reaching any kind of fulfilment. With hindsight, such a foundational reform would better have waited another 10 or 15 years" (SIR G. VOS, *20 Years of the Civil Procedure Rules (Law Society Civil Litigation Autumn Conference)*, cit., §3).

⁸²⁴ N. ANDREWS, *Accessible, Affordable, and Accurate Civil Justice*, op. cit., 4. L'A. ripropone la distinzione tra "formal access" e "economic or effective access" ritenendo che l'ordinamento inglese abbia prontamente provveduto - sin dalla sentenza *Golden v. UK*, pronunciata dalla Corte Edu nel 1975 (*supra*, Cap. I, para. 4) - a garantire una giustizia accessibile sotto il profilo formale, senza però superare l'ostacolo più grande dato dall'eccessività dei suoi costi (p. 5).

⁸²⁵ LORD JACKSON, *Preliminary Report*, cit., p. 2.

⁸²⁶ Constitutional Reform Act (CRA) del 2005, s. 3: "The Lord Chancellor, other Ministers of the Crown and all with responsibility for matters relating to the judiciary or otherwise to the administration of justice must uphold the continued independence of the judiciary [...] (6) The Lord Chancellor must have regard to— (a) the need to defend that independence; (b) the need for the judiciary to have the support necessary to enable them to exercise their functions; (c) the need for the public interest in regard to matters relating to the judiciary or otherwise to the administration of justice to be properly represented in decisions affecting those matters".

⁸²⁷ La riunione delle funzioni di capo della giurisdizione e dell'amministrazione della giustizia inglesi nella figura del *Lord Chancellor* risale ai *Judicature Act* 1873-1875 e si mantenne inalterata sino all'accordo raggiunto nel 2004 tra Lord Woolf e il Cancelliere Lord Falconer (cd. "the Concordat", il cui titolo originale è "The Lord Chancellor's judiciary-related functions: Proposals"), il quale ha costituito la base per la scissione tra le predette funzioni prevista dal *Constitutional Reform Act* 2005 (s.

condizionamenti politici. Entro i confini del rinnovato assetto costituzionale - stabilito nel 2005 dal *Constitutional Reform Act* per rinsaldare, soprattutto a livello di principio⁸²⁸, le prerogative del potere giudiziario, quale basilare garanzia di un sistema fondato sulla *rule of law*⁸²⁹ - la massima carica della giurisdizione civile in Inghilterra, il *Master of the Rolls* Sir Anthony Clarke, affidò a Lord Jackson il compito di condurre una “*independent review*”⁸³⁰ delle regole e dei principi che disciplinano il contenzioso tra i privati, al fine di formulare delle raccomandazioni in grado di promuovere

7(1)) e dal *Tribunal, Court and Enforcement Act* del 2007 (s. 2). La separazione tra i vertici dell'amministrazione della giustizia e del potere giudiziario, pertanto - rispettivamente assegnati al *Lord Chancellor* (insieme ad altri ministri, tra cui il Ministro della Giustizia) e ai magistrati che assumono la carica di *Lord Chief Justice* (supportato dal *Judicial Executive Board*, composto dalla principali cariche giurisdizionali del Paese) e, con riferimento alla sola giustizia civile, quella di *Master of the Rolls* - configura un assetto costituzionale del tutto nuovo in Inghilterra. La promozione dell'indipendenza del potere giudiziario mediante il rafforzamento delle sue funzioni di *leadership*, tuttavia, non ha inteso promuoverne il totale isolamento ma, piuttosto, garantirne il maggiore coinvolgimento nelle decisioni politiche che incidono sul funzionamento della giustizia, accrescendo la responsabilità dei giudici agli occhi dei cittadini. Il dialogo tra i diversi poteri dello Stato - Parlamento, Esecutivo e Giudiziario - si realizza mediante una pluralità di strumenti e trasparenze, ad esempio, dall'assegnazione al *Lord Chief Justice* e al *Senior President of Tribunals* - in qualità di membri, insieme al *Lord Chancellor*, del direttivo interno all'HMCTS (*Her Majesty Courts and Tribunals Service*) - del compito di stabilire gli obiettivi principali dell'amministrazione giudiziaria, in base ai quali ripartire le risorse finanziarie disponibili. Sul punto, E. RYDER SIR, *The Duty of Leadership in Judicial Office*, 2018 (October), visibile su <https://www.judiciary.uk/announcements/speech-by-sir-ernest-ryder-senior-president-of-tribunals-the-duty-of-leadership-in-judicial-office/Speech by Sir Ernest Ryder, Senior President of Tribunals: The Duty of Leadership in Judicial Office | Courts and Tribunals Judiciary>; ID., *What's Happening in Justice: A View From England & Wales*, 2018 (May), visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/05/speech-ryder-spt-ucl-may-2018.pdf>.

⁸²⁸ Come osservato da K. Malleson, infatti, la riforma costituzionale ha cercato di affermare, dandovi estrema risonanza, un principio costituzionale che, radicato nella cultura giuridica inglese, era riflesso in un'organizzazione governativa e giudiziaria ritenuta del tutto soddisfacente: “*The third surprising feature of the reforms is that they explicitly sought to promote constitutional principle above pragmatism. Whilst accepting that the previous arrangements had worked effectively, the changes were designed to restructure the relationship between the judiciary and the other branches of government so that it would conform more closely to the concept of the separation of powers. This elevation of principle above pragmatism is surprising given the traditional value ascribed to ‘what works’ in the British constitution*” (K. MALLESON, *The Effect of the Constitutional Reform Act 2005 on the relationship between the Judiciary, the Executive and Parliament*, in *House of Lords Constitution Committee, Relations between the executive, the judiciary and Parliament (6th Report of 2007)*, Appendix 3, p. 61).

⁸²⁹ Il riferimento è alla Part 1, del *Constitutional Reform Act 2005*, intitolata alla *Rule of Law*, quale “*existing constitutional principle*” (s. 1) alla base dell'esercizio legittimo delle funzioni pubbliche e guida dell'intera riforma legislativa che ha modificato il sistema dell'amministrazione della giustizia inglese in modo assai ampio. La riforma, infatti, ha inciso non solo sulle attribuzioni del *Lord Chancellor*, ma ha innovato, altresì, ulteriori aspetti significativi della giurisdizione inglese al fine di rafforzarne l'indipendenza come, ad esempio, l'abolizione della competenza giurisdizionale della *House of Lords* e l'istituzione della *UK Supreme Court*. “Il legislatore del 2005 ha lanciato un messaggio su cui non è possibile equivocare: la propria generosa visione riformatrice nel campo della giustizia e la conseguente riorganizzazione del servizio non sono state perseguite o realizzate a scapito della base essenziale dell'ordinamento o in violazione delle sue robustissime tradizioni storiche. Si è cercata la via dell'innovazione nel solco della continuità” (G. CRISCUOLI, M. SERIO, *op.cit.*, p. 385).

⁸³⁰ LORD JACKSON, *Preliminary Report*, cit., p. 3.

l'accesso alla giustizia a costi proporzionati, col supporto di un gruppo di esperti formato da magistrati, professionisti e accademici del settore⁸³¹.

Secondo quella che sembrò essere la visione maggioritaria degli studiosi e professionisti consultati nel corso dell'inchiesta⁸³², l'assenza di un “*robust case management*” fu una delle principali cause di inefficienza e onerosità del processo anglosassone: “*The courts should be less tolerant than hitherto of unjustified delays and breaches of orders*”⁸³³. L'indagine tesa a favorire l'effettività del diritto di agire in giudizio per la tutela delle proprie posizioni individuali senza risentire di eventuali disparità economiche costituì, pertanto, la base per l'introduzione di alcune novità procedurali, le quali – attuate mediante strumenti di legislazione primaria e secondaria⁸³⁴ - riguardarono anche la distribuzione dei poteri di gestione del processo

⁸³¹ *Ibidem*, p. 3: “*The Master of the Rolls has appointed Lord Justice Jackson to lead a fundamental review into the costs of civil litigation. The review will commence in January 2009, and the findings are due to be presented to the Master of the Rolls in December 2009. Lord Justice Jackson will be the sole author of the final report, but he will be assisted in the review by a small group of ‘assessors’, drawn from the judiciary, legal profession and an economist. The review group are due to meet monthly to discuss issues and findings. The review is being undertaken as the Master of the Rolls, Sir Anthony Clarke, is concerned at the costs of civil litigation and believes that the time is right for a fundamental and independent review of the whole system*”.

⁸³² Nel Report si dà conto dell'isolata opinione contraria del Professor Zander, il quale – contrariamente alla visione sostenuta dal Professor Zuckerman e supportata tanto da esponenti dell'ordine forense, quanto dalla magistratura - manifestò “*the strongest criticism*” circa l'opportunità di incrementare i poteri del giudice o, meglio, di promuovere un uso più rigoroso degli stessi, al fine di contenere gli eccessivi ritardi processuali: “*Instead Professor Zander commends the view of Sir Jack Jacob in his Note of Reservation to the Report of the Winn Committee: ‘The admonition by Lord Justice Bowen that ‘courts do not exist for the sake of discipline’ should be reflected in the principle that rules of court should not be framed on the basis of imposing penalties or producing automatic consequences for non-compliance with the rules or orders of the court. The function of rules of court is to provide guidelines not trip wires and they fulfil their function most when they intrude least in the course of litigation.*” (LORD JACKSON, *Final Report*, cit., p. 391).

⁸³³ Raccomandazione n. 86 (LORD JACKSON, *Final Report*, cit., p. 469).

⁸³⁴ L'insieme delle riforme proposte dal Lord Jackson per ridurre i costi del processo inglese interessò diversi ambiti della gestione dei conflitti civili, per la cui attuazione fu necessario l'uso di fonti legislative primarie (ad esempio, il *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012*) o delegate (mediante cioè una modifica delle *Civil Procedural Rules* da parte del *Civil Procedure Rule Committee*, istituito col *Civil Procedure Act 1997*); altre richiesero soltanto dei cambiamenti delle *practice directions* (le quali possono essere adottate dal Lord Chief Justice e dal Master of the Rolls) o della prassi giudiziaria. Al fine di ridurre gli eccessivi costi processuali del sistema inglese, la riforma propose l'introduzione di *Fixed Recoverable Cost* per le cause assegnate al rito *fast-track* e, per le liti con rito *multi-track*, la predeterminazione di un limite di spesa massimo vincolante, stabilito da ciascuna parte in sede di apposita udienza preliminare durante il *pre-trial*. Tali soluzioni non ridussero in modo significativo i costi e i tempi del giudizio (dilatati anche per l'appesantimento del *case management* attraverso udienze volte alla predeterminazione dei costi processuali) e richiesero un successivo intervento di Lord Jackson (ID., *Review of Civil Litigation Costs: Supplemental Report. Fixed Recoverable Costs*, 2017 visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2017/07/fixed-recoverable-costs-supplemental-report-online-2-1.pdf>). Per un esame puntuale e sintetico della riforma Jackson, così come attuata, a partire dal 1° Aprile 2013, soprattutto con riferimento alla disciplina delle

tra le parti e il giudice. L'obiettivo fu quello di rafforzare - tanto nei litiganti quanto nelle corti - la percezione di un dovere di garantire una gestione spedita della singola controversia indicando, altresì, il modo in cui esercitare correttamente e in maniera efficiente la funzione direttiva di matrice giudiziaria, soprattutto nell'ambito delle cause che richiedono un'estesa e complessa preparazione, prima di poter addivenire alla fase dibattimentale che precede la decisione finale⁸³⁵.

Alcune modifiche normative suggerite da Lord Jackson riguardarono segnatamente la disciplina delle cause regolate secondo il rito *multi-track*, quali ambiti che risentono maggiormente dell'incapacità dei giudici inglesi di adattare alle peculiarità della vicenda gli ordini rivolti alle parti, in modo da contenere i tempi e i costi della lite⁸³⁶. Entro tali controversie, infatti, il giudice dovrebbe poter contare su delle direttive-modello omogenee, previste a livello nazionale e utili a prevenire un'eccessiva eterogeneità tra gli orientamenti delle singole corti locali⁸³⁷; egli, inoltre, dovrebbe tenere un solo tipo di udienze preliminari tra quelle volte, rispettivamente, a formulare gli ordini di *case management* e verificare che questi siano stati rispettati dalle parti

spese processuali che non sono oggetto della presente trattazione, si rinvia a LORD JACKSON, *Review of Civil Litigation Costs: Supplemental Report Fixed Recoverable Costs*, 2017, p. 19 ss.; N. ANDREWS, *op.ult.cit.*, P. COMOGLIO, *Giustizia (Non) A Tutti I Costi. Significativo «Update» Delle Civil Procedure Rules Inglesi E Suggestioni Sistematiche Per La Riforma Del Processo Civile*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.*, 2014, p. 145 ss.; M. MARINARI, *La riforma Jackson e la disciplina delle spese nel processo civile inglese*, visibile su https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-riforma-jackson-e-la-disciplina-delle-spesse-nel-processo-civile-inglese_31-05-2014.php.

⁸³⁵ LORD JACKSON, *Final Report*, cit., Ch. 39, p. 386: “*In this chapter I shall concentrate principally upon multi-track cases proceeding (a) in the county courts and district registries around the country and (b) in the general Queen’s Bench (“QB”) Division in London. Although there will be some reference to other courts [...] Some of the comments in this chapter, especially in sections 5 and 6, are equally applicable to both fast track and multi-track cases. It must be accepted, however, that the cases the cases with greatest need for “hands on” case management are multi-track cases.*”

⁸³⁶ Così, ad esempio, la Raccomandazione n. 84 (“*In multi-track cases the entire timetable for the action, including trial date or trial window, should be drawn up at as early a stage as is practicable*”), riprodotta nelle CPR alla r. 29.8: “*As soon as practicable after – (a) each party has filed a completed pre-trial check list; (b) the court has held a listing hearing under rule 29.6(3); or (c) the court has held a pre-trial review under rule 29.7, the court will – (i) set a timetable for the trial unless a timetable has already been fixed, or the court considers that it would be inappropriate to do so; (ii) confirm the date for trial or the week within which the trial is to begin; and (iii) notify the parties of the trial timetable (where one is fixed under this rule) and the date or trial period.*”

⁸³⁷ Così, la Raccomandazione n. 82 (“*A menu of standard paragraphs for case management directions for each type of case of common occurrence should be prepared and made available to all district judges both in hard copy and online in amendable form*”) la quale è stata accolta in seno alla r. 29.1 (2) delle CPR: “*When drafting case management directions both the parties and the court should take as their starting point any relevant model directions and standard directions which can be found online at www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil and adapt them as appropriate to the circumstances of the particular case.*”

prima dell'inizio del *trial*, provando a evitare del tutto tali riunioni ove sia possibile rivolgersi alle parti per iscritto⁸³⁸. Nell'ottica di migliorare la gestione giudiziaria delle controversie più complesse, Lord Jackson rilevò la necessità di assicurare una maggiore specializzazione dei giudici, promuovendo tra le corti l'uso del cd. *docketing*: cioè di un sistema di assegnazione delle cause iscritte a ruolo che consenta a ciascun giudice di seguire la singola lite in maniera continuativa, senza doversi alternare con altri colleghi nella conduzione della stessa⁸³⁹. L'attuazione della raccomandazione in esame, tuttavia - sperimentata con buoni risultati presso la città di Leeds tra i *district judges* incaricati di gestire la fase *pre-trial* del processo⁸⁴⁰ - non fu pienamente attuata a livello nazionale, risultando sproporzionata se applicata a tutte le cause in modo indistinto e non soltanto, dunque, alle più complesse entro quelle assegnate al rito *multi-track* e richiedendo, in ogni caso, un'ingente investimento di risorse pubbliche per assicurare, in concreto, un'adeguata distribuzione del lavoro in seno ai singoli uffici⁸⁴¹.

⁸³⁸ Così, la Raccomandazione n. 83 (“*CMCs and PTRs should either (a) be used as occasions for effective case management or (b) be dispensed with and replaced by directions on paper. Where such interim hearings are held, the judge should have proper time for pre-reading*”) il cui contenuto si rintraccia in seno alle CPR, rispettivamente alla r. 29.2(1) (“*When it allocates a case to the multi-track, the court will – (a) give directions for the management of the case and set a timetable for the steps to be taken between the giving of directions and the trial; or may (b) fix – (i) a case management conference; or (ii) a pre-trial review, or both, and give such other directions relating to the management of the case as it sees fit*”) e alla r. 29.4 (“*The parties must endeavour to agree appropriate directions for the management of the proceedings and submit agreed directions, or their respective proposals to the court at least seven days before any case management conference. Where the court approves agreed directions, or issues its own directions, the parties will be so notified by the court and the case management conference will be vacated*”).

⁸³⁹ Il *docketing* rientra tra quegli strumenti funzionali a ridurre i tempi e i costi del processo civile, poichè volti a garantire un'efficiente attuazione del *case management*, così come suggerito da Lord Jackson alla Raccomandazione n. 81: “*Measures should be taken to promote the assignment of cases to designated judges with relevant expertise*”. Se negli USA il termine ‘*docketing*’ indica un sistema generale di allocazione delle singole cause a un medesimo giudice, applicabile senza distinzione a ogni tipo di vicenda giudiziaria, indipendentemente dal rito e dalla sua complessità, in Inghilterra l'attuazione di un simile sistema è assai più circoscritto, posto che “*it is extremely difficult to operate a docket system in England and Wales, because of the way that the judiciary are organised*” (LORD JACKSON, *Preliminary Report*, cit, p. 433).

⁸⁴⁰ Sul punto, N. TAYLOR & B. FITZPATRICK, *Evaluation of the Pilot of Docketing of Files at Leeds County Court and Registry*, (January 2012) visibile su <https://www.judiciary.uk/publications/evaluation-pilot-docketing-files-leeds-cc-and-reg/> ; D. NEUBERGER OF ABBOTSBURY LORD, *op.ult.cit.*; LORD JACKSON, *Was it all worth it?* (March 2018) visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/03/speech-lj-jackson-was-it-all-worth-it-mar2018.pdf>

⁸⁴¹ “*A straightforward multi-track case is unlikely to benefit from docketing. As a general rule the more specialist or complex the multi-track claim, the more appropriate it will be to docket it. Many Chancery, clinical negligence, and complex personal injury, claims are likely to be appropriate for*

L'obiettivo di contenere gli elevati costi della giustizia mediante una più attiva e rigorosa direzione del procedimento giudiziale da parte delle corti – tenute a determinarne gli obblighi processuali delle parti, nonché le scadenze entro cui ottemperarvi – fu esteso da Lord Jackson anche oltre il più ristretto ambito delle cause assegnate al rito *multi-track*. La tendenza comune ai giudici e ai litiganti di lasciare che le diluzioni processuali, non motivate né necessarie, accrescessero i tempi del giudizio disperdendo le risorse pubbliche (oltre che quelle dei litiganti) costituì, infatti, un'abitudine parecchio diffusa, che richiese, pertanto, l'adozione di altre e più generali misure normative atte a consentire un'efficiente gestione formale di ogni tipo di lite, in modo indipendente dal suo valore e dalla sua complessità. Le raccomandazioni elaborate da Lord Jackson mirarono, pertanto, al rafforzamento dell'efficienza processuale, evidenziando la necessità di intervenire sulla gestione formale del contenzioso in via generale, vale a dire senza distinguere sulla base del rito che regola la singola controversia.

8. Segue: Le incertezze attuative delle nuove disposizioni codicistiche in tema di *relief from sanction*. Tra eccessi rigoristici e soluzioni di compromesso.

La riforma legislativa che, su intervento del *Civil Procedural Rules Committee*, tradusse in disposizioni vincolanti i suggerimenti compendati nel *Final Report* del 2009 introdusse, nel 2013, alcune disposizioni atte a richiamare i giudici e le parti al dovere di assicurare un'oculata gestione delle risorse pubbliche ed evitare che l'eccessiva protrazione dei tempi processuali disperda queste ultime, restringendo l'accesso alla tutela giurisdizionale. Tra le misure di carattere generale adottate operò, in primo luogo, la modifica della finalità ultima del processo civile di cui alla *rule* 1.1 del Codice, nella quale fu inserito un espresso richiamo al dovere dei giudici di assicurare la proporzionalità dei costi del giudizio e il rispetto delle regole

docketing, as would other legally or factually complex claims” (D. NEUBERGER OF ABBOTSBURY LORD, *Docketing: Completing Case Management's Unfinished Revolution* (Solicitors' Costs Conference 2012), London, 2012 visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/Speeches/mor-speech-solicitors-cost-conference-lecture-feb2012.pdf>.)

procedurali⁸⁴². La predetta riforma intervenne, in secondo luogo, sulla disciplina generale del *case management*, al fine di consentire ai giudici medesimi di svolgere in modo più incisivo la propria funzione direttiva, addirittura sin da un momento antecedente alla stessa introduzione del processo. Lo scambio delle informazioni e dei documenti rilevanti per la risoluzione (anche stragiudiziale) della lite⁸⁴³ deve essere sottoposto, infatti, al controllo dell'autorità giudiziaria prima del deposito e dello scambio degli atti introduttivi, su segnalazione della parte che lamenti una violazione dei *pre-action protocols*. Una volta iniziata la causa, inoltre, il giudice deve verificare d'ufficio l'effettiva capacità dell'attore e del convenuto di rispettare gli ordini imposti, chiedendo agli stessi di riferire con frequenza in merito alla loro attività pre-dibattimentale⁸⁴⁴.

La modifica normativa che apparve utile, più di ogni altra, a inculcare nelle corti il dovere di intervenire con fermezza nella relazione processuale che coinvolge le parti riguardò, ad ogni modo, l'annullabilità delle sanzioni imposte a chi abbia contravvenuto alle regole legislative o giudiziarie che regolano il conflitto⁸⁴⁵. Sino ad allora, infatti, anche le più gravi violazioni delle regole procedurali - se relative a un mero superamento dei termini previsti per il compimento di attività comunque espletate, seppur in ritardo - non erano ritenute idonee a incidere, nel senso di

⁸⁴² CPR, r. 1.1: “(1) *These Rules are a new procedural code with the overriding objective of enabling the court to deal with cases justly and at proportionate cost. (2) Dealing with a case justly and at proportionate cost includes, so far as is practicable [...] (f) enforcing compliance with rules, practice directions and orders*” (in tondo le modifiche introdotte con la Riforma in esame).

⁸⁴³ Così, la Raccomandazione n. 85 (“*Pre-action applications should be permitted in respect of breaches of preaction protocols*”), la quale fu accolta dal *Rule Committee* modificando le CPR alla r. 25.1 (1) (lett. i): “(1) *The court may grant the following interim remedies – (i) an order under section 33 of the Supreme Court Act 1981 or section 52 of the County Courts Act 1984 (order for disclosure of documents or inspection of property before a claim has been made)*”.

⁸⁴⁴ Così, la Raccomandazione n. 86, nella parte in cui stabilisce che “*courts should monitor the progress of the parties in order to secure compliance with orders and pre-empt the need for sanctions*”. Tale suggerimento fu trasposto nella r. 3.1(8) delle CPR: “*The court may contact the parties from time to time in order to monitor compliance with directions. The parties must respond promptly to any such enquiries from the court*”.

⁸⁴⁵ Così, la Raccomandazione n. 86, nella parte in cui stabilisce che “*The courts should be less tolerant than hitherto of unjustified delays and breaches of orders. This change of emphasis should be signalled by amendment of CPR rule 3.9*”. In particolare, la modifica avrebbe dovuto interessare i sottoparagrafi elencati dalla lettera (a) alla lettera (i) della r. 3.9 delle CPR, i quali avrebbero dovuto essere “*repealed and replaced by: (a) the requirement that litigation should be conducted efficiently and at proportionate cost; and (b) the interests of justice in the particular case*” (LORD JACKSON, *Final Report*, cit., p. 397).

escluderla, sulla possibilità del giudice di decidere nel merito la controversia⁸⁴⁶. L'interesse pubblico a una corretta amministrazione della giustizia acquisiva in seno alla previgente disciplina un peso marginale, poiché troppo spesso subordinato a quello di risolvere la lite senza pregiudicarne l'uguaglianza processuale delle parti, mediante delle sanzioni che avrebbero potuto compromettere la loro capacità di difesa in giudizio. Le numerose circostanze elencate nel testo della rule 3.9 delle CPR per accogliere o meno l'istanza di *relief from sanction* – volte non solo a indagare le ragioni sottostanti alla violazione posta in essere dalla parte, al fine di verificare, anche sotto il profilo psicologico, la sua minore o maggiore responsabilità per l'accaduto (appurando, ad esempio, se esso fosse attribuibile alla sola negligenza del difensore o alla necessità di rispettare altre regole processuali), ma anche a valutarne gli effetti pregiudizievoli che derivano dall'inadempimento medesimo (o dal suo eventuale perdono) per la controparte e, più in generale, per l'amministrazione della giustizia – favorivano un orientamento della discrezionalità del giudicante verso soluzioni piuttosto indulgenti⁸⁴⁷. Nella veste più snella e sintetica conferitale dopo la riforma, invece, la disposizione in esame acconsentì all'accoglimento della richiesta di parte previa valutazione dei soli fattori utili a porre in risalto l'obiettivo di definire la lite secondo giustizia⁸⁴⁸, imponendo al giudice di osservare e soppesare la violazione di parte, rapportandola alla necessità di assicurare una conduzione efficiente e a costi proporzionati della lite medesima (r. 3.9(1), lett. a), nonché di promuovere il rispetto delle regole procedurali (r. 3.9(1), lett. b); condizione, quest'ultima, indispensabile

⁸⁴⁶ LORD DYSON Master of the Rolls, *The application of the amendments to the Civil Procedure Rules 18th Lecture in the implementation programme* (22 March 2013 - London), §26-29, visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2014/10/mr-speech-judicial-college-lecture-2013-1.pdf>.

⁸⁴⁷ CPR, r. 3.9(1): “*On an application for relief from any sanction imposed for a failure to comply with any rule, practice direction or court order the court will consider all the circumstances including— (a) the interests of the administration of justice; (b) whether the application for relief has been made promptly; (c) whether the failure to comply was intentional; (d) whether there is a good explanation for the failure; (e) the extent to which the party in default has complied with other rules, practice directions, court orders and any relevant pre-action protocol; (f) whether the failure to comply was caused by the party or his legal representative; (g) whether the trial date or the likely trial date can still be met if relief is granted; (h) the effect which the failure to comply had on each party; and (i) the effect which the granting of relief would have on each party*”.

⁸⁴⁸ La disposizione in oggetto, nella sua versione successiva alla riforma in esame e attualmente vigente, recita: “(1) *On an application for relief from any sanction imposed for a failure to comply with any rule, practice direction or court order, the court will consider all the circumstances of the case, so as to enable it to deal justly with the application, including the need – (a) for litigation to be conducted efficiently and at proportionate cost; and (b) to enforce compliance with rules, practice directions and orders. (2) An application for relief must be supported by evidence*”.

affinché il giudizio possa pienamente essere *fair* nell'interesse di entrambi i litiganti⁸⁴⁹.

La corretta amministrazione della giustizia e l'attenzione per gli obblighi processuali acquistarono, dunque, in seno alla disposizione in esame, un'autonoma dignità, tale da far apparire i predetti fattori (gli unici espressamente menzionati nel novellato testo di legge) prioritari rispetto agli altri che possono aiutare il giudice a comprendere la gravità della violazione compiuta dalla parte in causa e decidere se accogliere o meno la sua richiesta di *relief*. La tolleranza che ha caratterizzato in precedenza gli orientamenti giudiziari, del resto, apparve superflua, soprattutto alla luce del fatto che le parti medesime, se d'accordo, possono ormai prevenire la violazione dei termini procedurali ottenendo un'estensione degli stessi sino a ventotto giorni⁸⁵⁰. La finalità sottesa al predetto intervento normativo – così come emerge dalla sostanziale specularità che intercorre tra la *rule* 3.9 (1), lettere a e b delle CPR e la *rule* 1.1 del medesimo Codice, al comma primo e al comma secondo, lettera f, così come novellate – fu quella di promuovere, finalmente, l'atteso cambiamento culturale troppo pronò al *laissez faire*, al fine di assicurare un più rigoroso rispetto delle regole procedurali non quale fine in sé, ma come parte integrante dello scopo ultimo del processo civile. Una decisione che attui il diritto sostanziale esige, infatti, anche un uso proporzionato delle risorse disponibili, il quale è essenziale per garantire l'accesso alla giustizia a ciascun membro della collettività. L'inclinazione dei giudici inglesi a revocare gli effetti negativi prodotti dalla sanzione che consegue alla violazione delle norme di rito che ha prodotto effetti dilatori, attribuendo la priorità alla definizione della singola lite, al contrario – soprattutto nelle ipotesi in cui la condotta inadempiente dell'attore o del convenuto sia grave e reiterata - muove in direzione del tutto opposta e, pertanto, non è più ammissibile: “*That approach should have disappeared following the Woolf reforms. There is certainly no room for it in the post-Jackson era*”⁸⁵¹.

⁸⁴⁹ A. ZUCKERMAN, *Court control and party compliance*, *op.cit.*, pp. 157-161. L'A., in particolare, evidenziò la scarsa portata innovativa della disposizione in esame, la quale si limitò a ribadire in modo più sintetico quanto già affermato nella precedente formulazione (ID., *The revised CPR 3.9: a coded message demanding articulation* (2013) 32 CJQ 123).

⁸⁵⁰ La r. 3.8 delle CPR, infatti, è stata a sua volta modificata dopo la riforma, inserendo un comma quarto: “*In the circumstances referred to in paragraph (3) [i.e., la violazione di un *unless order*] and unless the court orders otherwise, the time for doing the act in question may be extended by prior written agreement of the parties for up to a maximum of 28 days, provided always that any such extension does not put at risk any hearing date*”.

⁸⁵¹ Lord Justice Vos Master of the Rolls, in *Denton & Ors v TH White Ltd & Ors* [2014] EWCA Civ

La riforma fu inizialmente accolta dalla giurisprudenza inglese con estremo rigore, posto che nella disposizione in esame i giudici intravidero l'aspettativa del legislatore a una regolare e puntuale applicazione, da parte delle corti, delle sanzioni che conseguono a ogni tipo di violazione delle regole procedurali, a meno che simili inadempimenti - così come precisato dalla *Court of Appeal* nel caso *Mitchell*⁸⁵² - siano chiaramente futili (*'trivial'*) oppure sussista una buona ragione per aver dato seguito a delle infrazioni di una certa gravità. L'ipotesi di un'inosservanza del tutto minore si configura, ad esempio, in un mero difetto di forma piuttosto che di sostanza nel compimento di un atto processuale; o nel lieve superamento del termine previsto dall'ordinanza, pur rispettando tutti gli altri obblighi imposti da quest'ultima per porre in essere quella data attività⁸⁵³. Con riguardo alle violazioni di palese gravità, invece, la rimozione degli effetti pregiudizievoli che conseguono all'inadempimento di uno dei litiganti avrebbe potuto essere ottenuta solo provando alla corte il motivo che - alla stregua di un ostacolo richiedente uno sforzo inesigibile - impedì alla parte medesima o al suo difensore di ottemperare all'ordine. Una malattia debilitante o un incidente verificatosi a ridosso della scadenza, così come il sopravvenire di circostanze tali da rendere irragionevoli i termini originariamente imposti dal giudicante possono consentire, dunque, l'accoglimento della richiesta di parte, escludendo però da queste ultime fattispecie il semplice sovraccarico di lavoro e la mancanza di risorse organizzative riferibili al suo difensore⁸⁵⁴. Per le condotte difficilmente riconducibili all'una o all'altra delle due categorie menzionate - poiché non del tutto futili ovvero significative, ma supportate da motivazioni non pienamente persuasive - l'invito della Corte fu quello di evitare l'adozione di soluzioni di compromesso, quali l'acconsentire a una parziale revoca o modifica della sanzione. In simili circostanze, piuttosto, è preferibile che il giudice non accolga l'istanza di *relief from sanction*, al fine di evitare il proliferare di prassi giudiziarie incerte e confusionarie, le quali stimolano il conflitto tra le parti, appesantendo il giudizio con ulteriori procedimenti subordinati e sottraendo tempo alla definizione non solo della lite che le riguarda, ma anche dell'ulteriore

906, §81.

⁸⁵² *Mitchell MP v News Group Newspapers Ltd* [2013] EWCA Civ 1537.

⁸⁵³ *Mitchell MP v News Group Newspapers Ltd, cit.*, §40.

⁸⁵⁴ *Mitchell MP v News Group Newspapers Ltd, cit.*, §41.

contenzioso pendente presso la medesima corte⁸⁵⁵.

Il tentativo di orientare sia i giudici sia le parti verso una corretta e rigida applicazione delle regole procedurali, contenendo il numero dei provvedimenti che revocano le sanzioni impartite ai responsabili di simili inadempimenti dai chiari riflessi dilatori, nonché ostativi rispetto all'obiettivo di una spedita risoluzione giudiziale, non ottenne dei risultati subito soddisfacenti, posto che l'attenzione nel decidere se accogliere o meno le domande volte a rimuovere le predette sanzioni – tanto in seno ai giudizi di prima istanza⁸⁵⁶, quanto in appello dinanzi alla giurisdizioni superiori⁸⁵⁷ - si concentrò sull'incerto significato da attribuire al termine '*trivial*'. Nel segno delle esemplificazioni indicate nella sentenza *Mitchell* per le ipotesi di palese irrilevanza delle violazioni di parte, ad esempio, la notifica con lieve ritardo (inferiore ad un giorno) di un atto avente tutti i requisiti di forma e sostanza richiesti fu ritenuta da alcuni giudici insignificante⁸⁵⁸, mentre da altri del tutto inescusabile⁸⁵⁹, in quanto emblematica di una certa indifferenza verso lo spreco di risorse pubbliche e il rispetto delle regole, ledendo così entrambi i fattori che, ai sensi della *rule* 3.9 delle CPR, sembrano dover assumere un ruolo di priorità nella determinazione del giudice. La remissione in termini ricercata dalla parte responsabile di aver disatteso i propri obblighi processuali, ad ogni modo, non sarebbe stata sempre esclusa in presenza di violazioni ritenute dai giudici di indubbia gravità e, addirittura, prive di un valido motivo che potesse garantirne la giustificazione se "*a fair trial could still be had, without any adjournment of the trial date being required and with no additional cost for the parties arising*"⁸⁶⁰.

Le incertezze generate dalla *rule* 3.9 delle CPR richiesero, così, molto presto un ulteriore intervento esplicativo da parte della *Court of Appeal*, la quale – col supporto

⁸⁵⁵ *Mitchell MP v News Group Newspapers Ltd, cit.*, §58.

⁸⁵⁶ *Lakatamia Shipping Co Ltd v. Su* [2014] EWHC 275 (Comm); *Summit Navigation Ltd v. Generali Romania Asigurare Reasigurare SA* [2014] EWHC 398 (Comm); *Adlington v. ELS International Lawyers LLP* [2013] EWHC B29 (QB).

⁸⁵⁷ *Durrant v. Chief Constable of Avon and Somerset Constabulary* [2013] EWCA Civ 1624; *Chartwell Estate Agents Ltd v. Fergies Properties SA* [2014] EWCA Civ 506, §58; *Denton & Ors v TH White Ltd & Ors* [2014] EWCA Civ 906.

⁸⁵⁸ *Lakatamia Shipping Co Ltd v. Su* [2014] EWHC 275 (Comm); *Summit Navigation Ltd v. Generali Romania Asigurare Reasigurare SA* [2014] EWHC 398 (Comm).

⁸⁵⁹ *Durrant v. Chief Constable of Avon and Somerset Constabulary* [2013] EWCA Civ 1624.

⁸⁶⁰ *Chartwell Estate Agents Ltd v. Fergies Properties SA* [2014] EWCA Civ 506, §58.

dello stesso Lord Jackson, il quale partecipò in veste di giudice alla decisione del caso *Denton*⁸⁶¹ – svolse un ruolo di guida nei confronti delle giurisdizioni inferiori, riconoscendo le precedenti fragilità argomentative e indicando, con maggiore nitore, il procedimento ermeneutico necessario per garantire una corretta applicazione della disposizione in esame⁸⁶². In particolare, ciascun giudice – libero da esemplificazioni giurisprudenziali che, così come accaduto, possono costituire un ostacolo alla personale capacità di apprezzamento del giudicante - è chiamato a svolgere una verifica che si articola in tre fasi, di cui la prima richiede di valutare l'entità ('*seriousness*' o '*significance*') della singola violazione, senza tener conto né delle eventuali precedenti infrazioni commesse dall'istante⁸⁶³, né delle conseguenze pregiudizievoli che la stessa ha prodotto sull'andamento del processo instaurato tra le parti. Del resto, anche una '*immaterial breach*' qual è, ad esempio, il mancato pagamento delle tasse processuali potrebbe risultare, comunque, assai significativa, benché inidonea a ritardare la data dell'udienza⁸⁶⁴. Solo nell'ipotesi in cui la violazione sia '*significant*' e il giudice non possa, dunque, accogliere immediatamente la richiesta di parte, lo stesso deve proseguire oltre nell'indagare le ragioni sottostanti all'inadempimento, al fine di appurare se vi sia o meno una valida giustificazione a sostegno della condotta tenuta dall'istante⁸⁶⁵. Anche una motivazione affatto sufficiente, a parere del giudicante, non esclude che questi possa valutare l'opportunità di revocare la sanzione, dal momento che il ragionamento che deve guidare la sua scelta discrezionale si completa con una terza fase, volta a considerare, nel loro insieme, tutte quelle circostanze che – così come espressamente richiesto dalla *rule* 3.9(1) delle CPR - possano far apparire una simile decisione ragionevole o, più esattamente, conforme all'obiettivo di decidere la controversia '*justly and at proportionate cost*'. La conduzione efficiente del processo e il rispetto delle regole, quali fattori espressamente menzionati in seno alla disposizione legislativa che

⁸⁶¹ *Denton & Ors v TH White Ltd & Ors* [2014] EWCA Civ 906.

⁸⁶² O. G. CHASE, H. HERSHKOFF (a cura di), *Civil litigation in comparative context*, USA, 2017, p. 25; LORD DYSON, *Delay too often defeats justice* (April 2015), *cit.*, §36; LORD JACKSON, *Was it all worth it?* (March 2018), *cit.*, §3; SIR G. VOS, *20 Years of the Civil Procedure Rules* (October 2019), *cit.*, §8.

⁸⁶³ *Denton & Ors v TH White Ltd & Ors*, *cit.*, §27.

⁸⁶⁴ *Denton & Ors v TH White Ltd & Ors*, *cit.*, §26.

⁸⁶⁵ *Denton & Ors v TH White Ltd & Ors*, *cit.*, §29-30.

disciplina l'istituto del *relief from sanction*, non godono, dunque, di una priorità assoluta rispetto a tutte le altre considerazioni che, nel caso concreto, possono rivelarsi meritevoli di pari o superiore attenzione⁸⁶⁶. L'accoglimento o il rigetto della domanda, pertanto, richiede un'indagine attenta ed equilibrata, condotta attraverso un ragionamento intelligibile agli occhi dei cittadini e delle parti in causa, che scongiuri approcci troppo rigoristici del giudicante o, al contrario, eccessivamente permissivi, del pari in grado di limitare l'accesso alla giustizia auspicato dalle parti medesime e dalla collettività⁸⁶⁷.

Il test delineato dalla *Court of Appeal* - lungi dall'affermare un cieco bisogno di efficienza processuale che imponga l'instaurazione di un regime di completa intolleranza verso ogni condotta di parte che accresca i tempi e i costi della lite - mira, piuttosto, a guidare il ragionamento dei giudici inglesi, senza postulare alcuna presunzione di inflessibile rigore che possa comprimere la fiducia riposta nella loro discrezionalità. La sua applicazione si rivela di grande utilità anche nei giudizi che hanno a oggetto il provvedimento di *strike out* che, ai sensi della *rule* 3.4(2), lettere b) e c) delle CPR, chiude il procedimento in via anticipata, sanzionando chi abbia causato dei gravi ritardi e mostrato un sicuro disinteresse per la prosecuzione del giudizio, anche solo reiterando l'inadempimento delle regole di rito. Il giudice chiamato a valutare se sia opportuno decidere nel merito un procedimento che ha già subito notevoli dilazioni deve verificare, infatti, che non vi siano altre sanzioni meno gravi che possano rimuovere gli effetti pregiudizievoli prodotti dalla parte inadempiente e se, l'irrogazione delle stesse, potrebbe addirittura essere travolta, in applicazione dei

⁸⁶⁶ *Denton & Ors v TH White Ltd & Ors*, cit., §31-38.

⁸⁶⁷ Nel caso di specie, la *Court of Appeal* ritenne che tutte e tre le decisioni riunite nell'unico giudizio - *Denton*, *Utilise* e *Decadent* - fossero errate, posto che i giudici di prime cure non svolsero correttamente il terzo stadio del procedimento descritto, finendo così per adottare, in un caso, un approccio eccessivamente permissivo e, in due casi, uno troppo rigido. Nel caso *Denton*, in particolare, il giudice - accogliendo l'istanza di cui alla r. 3.9 CPR - aveva posticipato la data del *trial* consentendo alla parte di presentare in ritardo (in sede di udienza di *pre-trial review*) delle testimonianze scritte diverse da quelle prima comunicate alla controparte. Nel caso *Utilise*, il giudice rilevò che il ricorrente aveva presentato con 45 minuti di ritardo il *budget cost* quale violazione che, valutata insieme ad altre di lieve entità effettuate quasi contestualmente, acquisiva una portata non banale. Nel caso *Decadent*, il giudice dispose lo *strike out* della domanda attorea, ritenendo che - in considerazione delle precedenti violazioni già effettuate dalla parte medesima - non fosse scusabile il ritardo nel pagamento delle tasse processuali entro la data stabilita, seppur dovuto a circostanze non chiaramente riconducibili a una mancanza dell'attore e del suo difensore, i quali ordinarono il pagamento nei termini e, in ogni caso, effettuarono nuovamente il medesimo dopo che la mancata ricezione della somma fu segnalata in sede di *pre-trial review*.

passaggi argomentativi suggeriti nel caso *Denton*⁸⁶⁸. Un simile analisi, assai complessa, deve tenere in considerazione, inoltre, tutti gli altri criteri – anche quelli di derivazione europea in materia di *reasonable time*⁸⁶⁹ - che possono contribuire al raggiungimento di una scelta ponderata da parte del giudicante, finalizzata a individuare il corretto bilanciamento tra l’efficiente amministrazione delle risorse pubbliche e il bisogno di giustizia proprio delle parti in causa. La scelta di disporre il *dismissal for want of prosecution* allo scopo di sanzionare la parte responsabile della significativa dilazione processuale, in sintesi, può essere operata dal giudice che abbia prima tenuto in debita considerazione la flessibilità insita nelle CPR, le quali chiedono alle corti di esaminare tutte le circostanze che, nel caso concreto, possono aver contribuito alla produzione del ritardo. L’applicazione di una sanzione meno severa per la parte che ha causato la predetta dilazione, infatti – se non, addirittura, una totale indulgenza – costituisce la soluzione preferibile, ogni qual volta sia ancora possibile realizzare un *fair trial*: “*The previous “all or nothing” extremes of either dismissing the claim for delay or permitting it to continue are now merely the two ends of a spectrum. The court has other sanctions at its disposal which it can and, in appropriate cases, should impose, rather than adopting one of the two extreme positions*”⁸⁷⁰.

L’insieme delle pronunce esaminate confermano, dunque, il principio secondo il quale la diffusione di una cultura processuale maggiormente incline al rispetto delle regole procedurali e sensibile alle esigenze di buona amministrazione della giustizia richieda, non la minaccia e l’imposizione di sanzioni inderogabili, ma un

⁸⁶⁸ *David Phelps v. Peter Button*, [2016] EWHC 3185 (Ch), §19.

⁸⁶⁹ “*To dismiss a claim where the claimant appears to stand a reasonable chance of success and of recovering substantial damages is a strong thing to do. Particularly so bearing in mind Article 6(1) of the ECHR*”. Così, espressamente il giudice Neuberger nel caso *Annodius Entertainment Ltd v Gibson* deciso dalla High Court, Chancery Division il 2 marzo del 2000, la cui decisione è stata sostanzialmente riportata nel caso *Audergon v La Baguette Ltd* [2002] EWCA Civ 10 e, più di recente, nel caso *David Phelps v. Peter Button*, cit.

⁸⁷⁰ *Annodius Entertainment Ltd v Gibson*, cit. La sentenza contiene, altresì, un elenco di criteri idonei a guidare il ragionamento del giudice che sia tenuto a decider sull’opportunità di disporre o meno lo *strike out* a causa dei ritardi processuali: “*First, the length of the delay; secondly, any excuses put forward for the delay; thirdly, the degree to which the claimant has failed to observe the rules of court or any court order; fourthly, the prejudice caused to the defendant by the delay; fifthly, the effect of the delay on trial; sixthly, the effect of the delay on other litigants and other proceedings; seventhly, the extent, if any, to which the defendant can be said to have contributed to the delay; eighthly, the conduct of the claimant and the defendant in relation to the action; ninthly, other special factors of relevance in the particular case.*”

atteggiamento comprensivo, in grado di adattare le norme giuridiche alle specificità del caso concreto. La creazione di un ambiente collaborativo – fondato sull’affidamento reciproco dei litiganti e di questi ultimi verso il giudice – costituisce, infatti, il mezzo necessario per ottenere nel minor tempo possibile un processo equo, che non frustri in alcun modo le legittime aspettative di tutela dei singoli né, utilizzando più risorse di quelle necessarie per il predetto fine, quelle della collettività⁸⁷¹. La responsabilità di assicurare il buon funzionamento del processo, ad ogni modo, ricade principalmente sulle corti, le quali devono mettere le parti nelle condizioni di poter adempiere ai termini assegnati loro e limitare l’uso di ordini immediatamente sanzionabili alle sole ipotesi in cui una simile misura sia davvero necessaria per garantire il corretto svolgersi del processo⁸⁷².

9. Il *case management* e la giustizia digitale.

Le due riforme istituzionali elaborate all’inizio del nuovo millennio da Lord Woolf e Lord Jackson nell’ambizioso tentativo di ampliare l’accesso alla giustizia inglese hanno faticato a raggiungere nel breve termine gli obiettivi di riduzione dei tempi e delle spese processuali attesi⁸⁷³. Come preannunciato dagli stessi giudici in seno ai

⁸⁷¹ *Denton & Ors v TH White Ltd & Ors*, cit., §40-43: “*Litigation cannot be conducted efficiently and at proportionate cost without (a) fostering a culture of compliance with rules, practice directions and court orders, and (b) cooperation between the parties and their lawyers [...] Nor should it be overlooked that CPR rule 1.3 provides that “the parties are required to help the court to further the overriding objective” [...] In a case where (a) the failure can be seen to be neither serious nor significant, (b) where a good reason is demonstrated, or (c) where it is otherwise obvious that relief from sanctions is appropriate, parties should agree that relief from sanctions be granted without the need for further costs to be expended in satellite litigation [...] The duty of care owed by a legal representative to his client takes account of the fact that litigants are required to help the court to further the overriding objective. Representatives should bear this important obligation to the court in mind when considering whether to advise their clients to adopt an uncooperative attitude in unreasonably refusing to agree extensions of time and in unreasonably opposing applications for relief from sanctions. It is as unacceptable for a party to try to take advantage of a minor inadvertent error, as it is for rules, orders and practice directions to be breached in the first place*”.

⁸⁷² *Denton & Ors v TH White Ltd & Ors*, cit., §44.

⁸⁷³ Il piano coordinato da Lord Jackson nel 2009 e attuato nel 2013, infatti, non ha posto fine all’esigenza di “trasformare il sistema di giustizia” nazionale, così come si evince dagli obiettivi del programma “*Transforming Our Justice System*”, promosso nel 2016 dalle autorità ministeriali e giudiziarie (vale a dire il *Lord Chancellor* e, con riguardo alle *secodne*, il *Lord Chief Justice* e il *Senior President of Tribunals*) poste a capo dell’Agenzia indipendente che sovrintende l’amministrazione della giustizia nazionale (*Her Majesty Courts and Tribunals Service – HMCTS*): “*We will speed up resolution as we replace paper and post with digital working: currently, a ‘fast track’ claim with a value between £10,000-£25,000 takes 11 months to be resolved [...] More needs to be done to control the costs of civil cases so they are proportionate to the case, and legal costs are more certain from the start. Building on earlier reforms, we will look at options to extend fixed recoverable costs much more*

rispettivi studi⁸⁷⁴, lo sforzo compiuto nel perseguimento dell'obiettivo di migliorare l'efficienza della giurisdizione civile avrebbe potuto essere frustrato – oltre che dall'assenza di prontezza dei giudici e delle parti nel dare effettivo seguito alle novellate regole di rito – da circostanze esterne al controllo diretto di queste ultimi. L'effettiva attuazione delle soluzioni proposte per il processo civile, infatti, dipende in gran parte dalle dotazioni in uso presso gli uffici giudiziari, privi di sufficienti mezzi informatici - computers, email e sistemi di audio e videoconferenze, con accesso a internet e dotati di applicativi studiati per il settore giudiziario - indispensabili, soprattutto, per garantire un efficace *'case management system'*⁸⁷⁵. Siffatto sistema di direzione formale del processo, così come configurato dal Codice, si scinde, del resto, in due profili tra loro complementari e dipendenti tanto dall'iniziativa dei giudici, quanto dalla disponibilità di risorse tecnologiche. Le *Civil Procedural Rules*, infatti, assegnano alle corti la responsabilità di contribuire attivamente alla realizzazione di

widely, so the costs of going to court will be clearer and more appropriate" (p. 11). Nello stesso anno, Lord Chief Justice e il Master of the Rolls incaricarono nuovamente Lord Jackson di integrare ed estendere la portata delle soluzioni proposte in precedenza, al fine di assicurare una più significativa riduzione dei costi processuali (Così, il report *Review of Civil Litigation Costs: Supplemental Report Fixed Recoverable Costs* del 2017). La relazione annuale del Lord Chief Justice sullo stato della giustizia civile degli ultimi due anni denuncia l'esistenza di una condizione di crisi soprattutto tra le corti di prima istanza (in particolare, le *county courts*), le quali risentono della mancanza di adeguate risorse, quali criticità soltanto acuite dall'emergenza pandemica: "*Before the COVID-19 pandemic the pressures on local civil justice were significant and acute. Time taken for a claim to reach a hearing increased in October to December 2019 and again in January to March 2020*" (The Lord Chief Justice's Report 2020 (Judicial Office visibile su https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/11/6.6901_JO_Lord_Chief_Justices_AR_2020_WEB2.pdf). "*Pressure on local civil justice continues to be acute. At County Court level challenges caused by shortages in civil judicial resources remain, worsening the adverse impact on the timeliness of cases being determined and increasing pressure on the frontline judiciary, despite the recruitment of significant numbers of Deputy District Judges*" (The Lord Chief Justice's Report 2019 (Judicial Office) visibile su https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2019/11/6.5954_JO_Lord_Chief_Justices_Annual_Report_2019_WEB.pdf).

⁸⁷⁴ In particolare, infatti, tanto Lord Woolf quanto Lord Jackson – in continuità con un'esigenza già rilevata alla fine degli anni 80 del secolo scorso dalla *Civil Justice Review* nominata dal Lord Chancellor – evidenziarono l'urgenza di investire in nuove tecnologie di informazione e comunicazione (IT) nel settore giustizia; azione, quest'ultima, essenziale per il buon esito delle riforme dagli stessi proposte. Così, LORD WOOLF, *Final Report*, cit., pp. 284 ss.; LORD JACKSON, *Final Report*, cit., pp. 434 ss. Sull'ammmodernamento tecnologico dei servizi giudiziari quale "*long-term aspiration*" del sistema anglosassone v. T. ETHERTON SIR, *The Civil Court Of The Future* (June 2017) visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2017/06/slynn-lecture-mr-civil-court-of-the-future-20170615.pdf> e H. BROOKE, *Technology and the Judicial Process*, in *Essays in Honour of Sir Brian Neill: The Quintessential Judge* (UK, 2003) visibile su <https://sirhenrybrooke.me/2015/10/25/my-2002-essay-on-technology-and-the-judicial-process/>.

⁸⁷⁵ LORD WOOLF, *Final Report*, cit., p. 288: "*here IT [i.e., Information Technology] should play a major role*".

due compiti: la conduzione della singola causa (*'case flow'*) e, in senso più ampio, la migliore distribuzione delle risorse all'interno dell'ufficio giudiziario, operando in modo tale da evitare inutili sprechi (*'case load'*)⁸⁷⁶. L'assegnazione del caso al corretto *track*, così come l'elaborazione di un dettagliato programma di attività che indichi gli adempimenti e le scadenze cui le parti sono tenute prima del *trial*, sono tutti compiti che traggono evidente giovamento dall'uso di strumenti digitali, consentendo a ciascun giudice di svolgere in modo più agevole, nonché meno costoso - in termini sia di risorse pubbliche, sia di oneri posti a carico dei privati e dei loro difensori - le rispettive funzioni giurisdizionali sulla singola lite e impartire in modo semplice e chiaro (anche visivamente, ove si utilizzino, ad esempio, dei grafici) istruzioni alle parti e monitorarne l'adempimento, senza la necessità di tenere delle udienze fisiche⁸⁷⁷. Al contempo, le moderne tecnologie di comunicazione e informazione favoriscono una più veloce esecuzione delle varie attività amministrative interne all'ufficio (ad esempio, la registrazione delle cause iscritte a ruolo), funzionali a garantire un controllo completo e costante sulla distribuzione dei carichi di lavoro dei magistrati.

Il percorso di digitalizzazione della giustizia civile, tuttavia - oltre alla diffusione di macchine e strumenti informatici, oggi in larga parte disponibili - presuppone, soprattutto, un ingente investimento economico e un intervento normativo, volti a guidare con coerenza l'intera attività processuale all'insegna dei nuovi modelli digitali⁸⁷⁸. Il quadro successivo all'adozione delle *Civil Procedural Rules*, però, proprio sotto questo profilo continuò ad apparire frammentato ed eterogeneo, caratterizzato dalla presenza, in seno alle corti, di applicativi per il compimento degli atti processuali da remoto incompleti e tra loro incompatibili⁸⁷⁹, ad eccezione del

⁸⁷⁶ "There are two broad categories of what can be called 'case management system'. These overlap. There are case load management systems, which assist in the management of a group of cases, with particular attention to the allocation of all resources involved (courtrooms, judges and witnesses for example). On the other hand, there are case flow management systems, which in a variety of ways support the management and progress of individual cases, from inception through to final disposal. I believe both categories of systems are crucial if judicial case management is to succeed. In turn, they are closely associated with the more general application of technology for judges and the courts" (LORD WOOLF, *Final Report*, cit., p. 288).

⁸⁷⁷ *Ibidem*.

⁸⁷⁸ LORD JACKSON, *Final Report*, cit., p. 441: "The introduction of effective IT into the courts will necessitate a number of amendments to the CPR, practice directions and court forms. That drafting exercise will accompany, and will be consequential upon, the introduction of effective IT systems across the civil courts".

⁸⁷⁹ *Ibidem*, p. 436 ss.

servizio *Money Claim Online* (MCOL) il quale opera, in effetti, da tempo, in modo uniforme sul territorio, trovando compiuta disciplina in seno alle *practice directions* annesse al Codice di rito⁸⁸⁰.

Lo strumento in esame riguarda le sole pretese pecuniarie di valore non superiore a 100.000 sterline (interessi compresi), che possono essere presentate mediante l'invio telematico – previo pagamento degli oneri processuali, inferiori rispetto al processo introdotto in maniera ordinaria – della domanda attorea al *County Court Business Centre* con sede a Northampton, responsabile della sua notifica al convenuto che, da parte sua, può scegliere se depositare la propria comparsa con le stesse modalità telematiche ovvero fisicamente⁸⁸¹. Tale piattaforma favorisce una più immediata raccolta delle informazioni relative alle singole cause, assegnando ciascuna a un mediatore o a un giudice che proseguirà il processo secondo le consuete forme in presenza, a meno che l'attore non richieda che la sentenza - in ragione dell'altrui pieno riconoscimento del debito o della mancata costituzione della controparte medesima – sia emessa su base documentale e inoltrata attraverso il predetto sistema a distanza⁸⁸². La possibilità di accedere anche da remoto alla giurisdizione mediante il servizio sopra esaminato, ad ogni modo – pur determinando una notevole riduzione di parte del lavoro amministrativo, ripetitivo e non particolarmente complesso, che rallenta l'attività delle corti – ha mantenuto pressoché immutati, in forma e contenuto, tutti gli altri aspetti del processo civile⁸⁸³, non colmando (neppure nel limitato settore di competenza delle liti pecuniarie) il deficit tecnologico in cui versa l'amministrazione giudiziaria inglese, ancora basata sull'uso di supporti cartacei e attività che richiedono la contestuale presenza fisica dei soggetti coinvolti⁸⁸⁴.

⁸⁸⁰ CPR, *Practice direction* 7E.

⁸⁸¹ CPR, PD, 7E, 1.4.

⁸⁸² Cfr. *Money Claim Online (MCOL) – User Guide for Claimants* visibile su https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/762843/mcol-userguide-eng.pdf

⁸⁸³ A. SELA, *The Effect of Online Technologies on Dispute Resolution System Design: Antecedents, Current Trends and Future Directions*, 21 *Lewis & Clark L. Rev.* 633 (2017), 654; M. VELICOGNA, G. LUPO, E.A. ONTANU, *Simplifying access to justice in cross-border litigation, the national practices and the limits of the EU procedures. The example of the service of documents in the order for payment claims*, 1 *International Journal of Procedural Law* 93 (2017); D. REILING, *Technology for justice*, Leiden, 2009, pp. 60, 77, 127.

⁸⁸⁴ Nell'ultima relazione sullo stato della giustizia civile inglese pubblicata da Lord Chief Justice nel 2020 si legge: “*Two existing issues within the civil justice system increased the challenges of operating remotely, as highlighted in the CJC report on the impact of COVID-19 on the civil justice system: a*

La modernizzazione delle corti continua, dunque, a essere un'esigenza prioritaria per lo Stato, che ha affidato negli ultimi anni - in adesione al mutato assetto costituzionale che, come osservato⁸⁸⁵, ha consegnato l'amministrazione della giustizia a due poteri tra loro indipendenti, ma legati da una stretta collaborazione, quali l'esecutivo e il giudiziario – anche alla magistratura il compito di favorire una completa trasformazione digitale delle corti, esplorando la possibilità che queste operino interamente da remoto⁸⁸⁶.

10. Segue: La risoluzione delle controversie *online*.

La definizione dei procedimenti giurisdizionali a distanza, quale soluzione meno costosa e assai più veloce, nonché estremamente prossima al luogo di residenza di ciascun individuo, è stata oggetto di attento esame non solo da parte del *Civil Justice Council* (CJC)⁸⁸⁷ e dell'istituzione che sovrintende (sotto la guida congiunta del *Lord Chancellor* e del *Lord Chief Justice*) all'amministrazione della giustizia nazionale, *Her Majesty Courts and Tribunals Service* (HMCTS)⁸⁸⁸; ma, altresì, del potere giudiziario interessato, in modo diretto, a conoscere le eventuali ripercussioni di un simile cambiamento nella struttura delle corti civili, al fine di poterne guidare con anticipo i tempi e le modalità di attuazione⁸⁸⁹. Nel portare a termine un siffatto delicato compito,

continued reliance on paper-based systems and insufficient and limited data, or management information" (The Lord Chief Justice's Report 2020, cit.). L'insufficiente digitalizzazione del Sistema di giustizia nazionale era già stato rilevato nel 2015 da Lord Briggs (*infra*) osservando l'inefficienza prodotta dalla presenza di un sistema misto: "*The result is that the hybrid service costs more than either a purely paper-based or purely online service, because of the staff required to scan and file online the originating process and other paper documents still posted or delivered by hand*" (LORD BRIGGS, *Civil Courts Structure Review: Final Report*, 2016, p. 33 visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2016/07/civil-courts-structure-review-final-report-jul-16-final-1.pdf>).

⁸⁸⁵ *Supra*, par. 7.

⁸⁸⁶ Cfr. E. RYDER SIR, *What's Happening in Justice: A View from England & Wales*, cit., §12.

⁸⁸⁷ Il riferimento è allo studio condotto dal gruppo coordinato dal Professor R. Susskind, dal titolo "*Online Dispute Resolution For Low Value Civil Claims*" (disponibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/02/Online-Dispute-Resolution-Final-Web-Version1.pdf>), pubblicato nel febbraio del 2015 dal *Civil Justice Council*.

⁸⁸⁸ Il riferimento è al sostanzioso programma di investimenti, pari circa a 1 miliardo di sterline – ancora in corso – avviato dall'*Her Majesty Courts and Tribunals Service* (HMCTS) e volto a incrementare l'efficienza della giustizia inglese in tutti i suoi settori, puntando, in particolare, alla sua digitalizzazione (<https://www.gov.uk/guidance/the-hmcts-reform-programme#progress>).

⁸⁸⁹ Le più alte cariche della giurisdizione civile nazionale – il Lord Chief Justice e il Master of the Rolls -hanno incaricato Lord Briggs di compiere un'analisi sulla struttura delle corti inglesi, formulando delle proposte volte a garantire la migliore attuazione del programma di riforma lanciato dall'HMCTS e volto alla maggiore digitalizzazione. Sono stati così pubblicati due report, uno nel dicembre del 2015 e, l'altro, nel luglio del 2016 (LORD BRIGGS, *Civil Courts Structure Review: Interim Report*, 2015,

Lord Briggs ha rilevato la necessità di valutare la fondatezza della diffusa percezione che un simile sistema di corti nazionali - il quale determina l'istituzionalizzazione di un metodo di risoluzione delle liti analogo a quello offerto dai privati nell'ambito delle relazioni commerciali instaurate su scala globale, connotate dall'assenza di un circoscritto e univoco ambito territoriale poiché concluse attraverso modalità elettroniche (*Online Dispute Resolution* - ODR) - sia del tutto estraneo agli obiettivi della giurisdizione, soprattutto se (a differenza di quanto avvenuto, ad esempio, all'interno del mercato unico europeo⁸⁹⁰) esso è finalizzato ad attribuire a un tale sistema una piena natura giurisdizionale e non meramente alternativa alla stessa. Il timore è che un simile cambiamento nell'assetto delle corti nazionali non si riveli idoneo a soddisfare tutte le garanzie proprie di un processo civile equo, determinando - contrariamente a quanto auspicato - una significativa riduzione dell'accesso alla giustizia, riservandolo cioè solo a un limitato nucleo di soggetti abbienti in grado di sostenere i costi di un procedimento giurisdizionale secondo le forme consuete, con un contraddittorio pubblico e nel rispetto di regole procedurali chiare, dinanzi a un organo imparziale e indipendente, che abbia consentito alle parti di difendersi in condizioni di parità⁸⁹¹.

La completa digitalizzazione della funzione giurisdizionale, tuttavia – in linea con quanto sostenuto da Susskind nello studio condotto per il CJC⁸⁹² – non sembra

disponibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2016/01/ccsr-interim-report-dec-15-final1.pdf> ID., *Civil Courts Structure Review: Final Report*, cit.)

⁸⁹⁰ Il Regolamento 2013/524 istituisce una piattaforma digitale per la risoluzione stragiudiziale delle controversie tra consumatore e professionista, relative all'acquisto *online* di beni e servizi all'interno dell'Unione Europea. L'istituzionalizzazione del sistema ODR (*Online Dispute Resolution*), ad ogni modo, opera quale strumento alternativo e, dunque, complementare alla giurisdizione ordinaria individuata secondo regole europee uniformi e poste a garanzia del consumatore, ma spesso evitata perchè troppo onerosa rispetto al valore effettivo della lite. Cfr. A. QUADRA, G. SMORTO, *Diritto privato dei mercati digitali*, *op.cit.*, p. 88, 222.

⁸⁹¹ *Ibidem*, pp. 37-44.

⁸⁹² “*The temptation to which many proposed reformers have succumbed in the past is to believe that the best way forward in saving costs and increasing access to justice is to streamline our existing system rather than change it fundamentally. We suggest that we are unlikely to make great strides by automating what we already have in place [...] we should consider not simply improving our court system or even salvaging our traditional ways of resolving low value claims. We should be prepared to rethink the way in which society handles civil disputes and problems [...] we see no reason why traditional principles of natural justice (requiring that parties are given an opportunity to plead their cases and that judges are independent) cannot be achieved in using a transparent ODR process that is governed by a clear set of rules*” (CJC, *Online Dispute Resolution For Low Value Civil Claims*, cit, 9, 26; Il pensiero dell'Autore è stato ulteriormente approfondito in altri contributi, cfr. COLIN RULE, *Review of Online Courts and the Future of Justice by Richard Susskind* (Oxford University Press, 2019),

presentare, secondo Lord Briggs⁸⁹³, degli impedimenti effettivi rispetto alla possibilità della stessa di assolvere alle predette garanzie, purché siffatto cambiamento sia progettato in modo tale da non costituire una mera riconversione del processo civile analogico, ma ne ripensi, piuttosto, la disciplina in maniera del tutto innovativa e consona alle infinite potenzialità dei nuovi mezzi comunicativi. La progettazione di una giurisdizione che operi interamente da remoto, pertanto – lungi dal riproporre con linguaggi digitali le stesse regole del processo tradizionale – deve basarsi sull’insieme dei principi che ne costituiscono il nucleo fondante, per puntare a esiti inediti e in grado di raggiungere specifici obiettivi, quali la maggiore accessibilità e affidabilità delle corti nazionali⁸⁹⁴. In primo luogo, infatti, le piattaforme volte a consentire l’esercizio telematico della giurisdizione sono in grado di rivolgersi in modo immediato ai singoli individui e non ai loro difensori, grazie all’uso di linguaggi e strumenti automatizzati che consentono ai primi di adire i giudici attraverso moduli preformati e procedure guidate che non richiedono necessariamente l’ausilio di un professionista, risparmiando così sui relativi costi⁸⁹⁵. Questo possibile aumento di autonomia dei privati, inoltre, indurrebbe gli stessi protagonisti della vicenda a prendere maggiore consapevolezza delle rispettive posizioni sostanziali utile, in secondo luogo, sia per prevenire l’insorgere di liti, sia per comporre privatamente le stesse⁸⁹⁶. Le parti, infatti - anche stimolate dalla stessa piattaforma che offre loro funzioni sostanzialmente analoghe a quelle che il Codice affida oggi, mediante un suggerimento di esito incerto, al rispetto dei *pre-actions protocols*⁸⁹⁷ da parte dei litiganti - possono entrare in contatto con personale specializzato nella risoluzione stragiudiziale delle liti e ricorrere a un giudice solo se davvero necessario⁸⁹⁸. L’eventuale contatto con l’autorità giurisdizionale per via telematica assicura, in terzo luogo – a parità di qualità del

in 11(2) *International Journal for Court Administration* 10 (2020).

⁸⁹³ LORD BRIGGS, *Civil Courts Structure Review: Interim Report*, cit., p. 75 ss.

⁸⁹⁴ “It is vital that there is suitable dedicated resource focussed on the particular services of the OC and the needs of its users, mixing digital expertise with experience of resolving disputes. If it is treated as simply a “bolt-on” to IT maintenance of the civil courts generally, it is likely to be inadequately focused and may be inadequately resourced” (LORD BRIGGS, *Civil Courts Structure Review: Interim Report*, cit., p. 79).

⁸⁹⁵ LORD BRIGGS, *Civil Courts Structure Review: Final Report*, cit., p. 44 ss.

⁸⁹⁶ *Ibidem*, p. 60 ss.

⁸⁹⁷ L’istituto è esaminato *supra*, par. 5.

⁸⁹⁸ LORD BRIGGS, *Civil Courts Structure Review: Final Report*, cit., p. 60 ss.

giudizio - l'instaurazione di un ambiente collaborativo, che permetta al giudice di avere piena conoscenza degli atti di causa, in modo da dirigere la stessa con istruzioni chiare, impartite anche attraverso l'uso di sistemi di comunicazione istantanea; ovvero di trasferire il procedimento presso una corte fisica, nel caso in cui esso si sia rilevato bisognoso di un'istruttoria più complessa⁸⁹⁹.

I vantaggi offerti da un sistema del tutto nuovo di soluzione giudiziale dei conflitti, che guardi in modo integrato - entro ogni stadio che precede o segue l'introduzione del processo civile - alle esigenze degli utenti, dando loro la possibilità di risolvere la lite avvalendosi non solo di consolidati strumenti alternativi alla giurisdizione, ma anche di nuovi modelli complementari a quest'ultima, che non si propongano di sostituirsi a essa ma, piuttosto, ne completino il funzionamento, sembrerebbero dunque notevoli⁹⁰⁰. L'istituzione di una giurisdizione civile che operi interamente da remoto sembra tendere, in altri termini, verso i medesimi obiettivi di giustizia sottesi all'attuale sistema processuale⁹⁰¹ rispettando, dunque, l'*overriding objective* che mira a una definizione delle liti a costi proporzionati, secondo il diritto sostanziale e nel rispetto delle garanzie procedurali poste a salvaguardia di un processo equo, senza perdere di vista l'interesse collettivo a un'amministrazione che possa soddisfare anche le altrui

⁸⁹⁹ *Ibidem*.

⁹⁰⁰ L'intento è quello di realizzare un "holistic system": "We are seeking to enhance our civil court, not create an online alternative to it" (T. ETHERTON SIR, *The Civil Court Of The Future* (June 2017), cit., p. 17). Nello stesso senso anche R. Susskind, il quale definisce un tale approccio alla giustizia digitale diverso da quello volto alla sola determinazione di un "online judging": "The second sense of online court is more general. I refer to it as the 'extended court'. The idea here is that technology allows us to provide a service with much wider remit than the traditional court. The additional services include tools to help users to understand their rights, duties, and the options open to them, facilities that assist self-represented litigants to marshal their evidence and formulate their arguments, and systems that advise on or bring about non-judicial settlement, not as an alternative to the public court service but as part of it" (ID, *My case for online courts* (2019) visibile su <https://www.legalcheek.com/2019/12/richard-susskind-my-case-for-online-courts/>).

⁹⁰¹ Nello studio pubblicato dal CJC (*supra*) prima che Lord Briggs pubblicasse i suoi reports, si mette in risalto l'ampliamento delle funzioni svolte dalla giurisdizione, se integrata mediante un sistema di risoluzione delle controversie da remoto. In particolare, infatti, oltre alla risoluzione delle controversie - al quale verrebbero dedicate un minor numero di risorse - l'introduzione di sistema di corti *online*, in grado di contenere al suo interno nuove funzionalità, consentirebbe il perseguimento degli obiettivi di risoluzione stragiudiziale delle liti e di prevenzione dei conflitti: "We propose two online techniques for this purpose: online facilitation to support dispute containment; and online evaluation to support dispute avoidance. These will complement the work of online judges but will generally be invoked before judges become involved. The nature of the processes involved in each of our three categories will be quite different. Very broadly speaking, online judges will continue to work within an adversarial system of dispute resolution, online facilitation will embrace a more inquisitorial method, while online evaluation will be informational in style and approach" (CJC, *Online Dispute Resolution For Low Value Civil Claims*, cit, 18).

richieste di tutela. L'applicazione di simili innovazioni a un settore così delicato come quello della giustizia, a ogni modo – come precisato in entrambi gli studi condotti nell'interesse dell'amministrazione giudiziaria sopra richiamati⁹⁰² – deve essere graduale, iniziando la sua sperimentazione da quelle controversie che, con maggiore sicurezza, possono trarre nell'immediato tutti i benefici dall'assetto digitale delle corti. Il riferimento è alle liti che hanno a oggetto soltanto delle pretese pecuniarie di modico valore, le quali - seppur poco complesse - possono assumere facilmente dei costi troppo elevati, sproporzionati rispetto all'utilità assicurata alle parti medesime da procedimenti conclusi, di norma, dopo una diluita fase predibattimentale e non sempre attendendo la fine del *trial*.

Sulla scia delle raccomandazioni formulate da Lord Briggs, l'HMCTS ha elaborato alcuni progetti pilota tesi a sperimentare in modo graduale delle piattaforme digitali per la definizione delle liti civili da remoto, secondo un procedimento regolato da norme previste in delle *practice directions* che derogano, in via temporanea, alle singole disposizioni codicistiche⁹⁰³. Diversi elementi connessi all'introduzione stabile di una giurisdizione che operi interamente da remoto necessitano, tuttavia, di una legislazione primaria, che disciplini la materia in modo organico, creando delle regole procedurali su misura, vale a dire indipendenti dal quadro normativo predisposto dalle CPR per i procedimenti giurisdizionali in presenza, nonché in grado di conferire l'esercizio di specifiche funzioni giudiziarie a dei funzionari incaricati di guidare gli utenti sia nell'utilizzo della piattaforma digitale, sia ai fini di un'eventuale soluzione stragiudiziale della controversia⁹⁰⁴. Il progetto sperimentale che è attualmente aperto

⁹⁰² In seno agli studi sopra richiamati, condotti rispettivamente da R. Susskind e da Lord Briggs, il nuovo tipo di giurisdizione *online* dovrebbe essere immediatamente sperimentato sulle liti pecuniarie pari o inferiore a 25.000 sterline, di competenza delle *County Courts* e di norma assegnate ai riti *small claim track* e *fast track*.

⁹⁰³ La base legale per introdurre tali norme procedurali è costituita dalla *Rule 51.2* delle CPR, la quale prevede che sia possibile l'emanazione di regole di natura giudiziaria, su accordo del Lord Chief Justice e dal Master of the Rolls, in deroga alle previsioni codicistiche: "*Practice directions may modify or disapply any provision of these rules – (a) for specified periods; and (b) in relation to proceedings in specified courts, during the operation of pilot schemes for assessing the use of new practices and procedures in connection with proceedings*".

⁹⁰⁴ La base giuridica per l'introduzione delle predette modifiche è stata inserita in alcuni disegni di legge (*Prison and Courts Bill 2017* e *Courts and Tribunals (Online Procedure) Bill 2017-19*) entrambi decaduti in concomitanza delle elezioni politiche. Con riferimento all'attività affidata ai funzionari, la stessa è stata autorizzata in termini assai più generici rispetto alle indicazioni di Lord Briggs dal *Courts and Tribunals (Judiciary and Functions of Staff) Act 2018*, il quale consente a tali soggetti, nei termini previsti dalla Schedule I (s. 3), "*(a) to provide legal advice to judges of the family court and justices of*

al pubblico, su base volontaria, riguarda le sole controversie civili che hanno a oggetto delle pretese monetarie di valore non superiore a diecimila sterline di competenza delle *County Courts*, le quali – se riferibili a dei soggetti maggiorenni, entrambi residenti nel Regno Unito e non rappresentati da un legale - possono essere risolte avvalendosi dell’*Online Civil Money Claim Pilot (OCMC)*⁹⁰⁵. L’utente è guidato nelle diverse fasi che precedono la registrazione della causa, le quali chiedono allo stesso di descrivere i fatti posti a fondamento della propria pretesa e i documenti che ne forniscono la prova, prima di entrare in contatto con la propria controparte e cercare di definire con questa – sempre attraverso un sistema mediato dalla piattaforma – i punti controversi della lite, nonché le eventuali proposte di pagamento che conseguono al riconoscimento del debito da parte del convenuto, anche elaborando un piano di rimborso dilazionato, col supporto di un programma di calcolo elettronico⁹⁰⁶. Nel caso in cui il contenuto della comparsa di risposta contesti la domanda attorea, a entrambi i litiganti è richiesto di decidere se non negoziare attraverso il servizio nazionale di mediazione per le controversie di modesta entità, al quale sono automaticamente indirizzati. In tal caso – così come nell’ipotesi in cui non si giunga a un accordo durante la sospensione del processo, disposta per tentare una risoluzione della lite con strumenti alternativi - le parti sono indirizzate verso un giudice, al fine di definire il conflitto secondo le modalità tradizionali, salva la possibilità di compilare attraverso la piattaforma medesima gli ulteriori atti utili all’avvio della fase predibattimentale e ricevere da remoto (ma solo nel caso in cui il valore della lite sia parecchio esiguo) le direzioni di *case management* da un funzionario delegato dal giudice e specializzato in materia⁹⁰⁷. Il *legal adviser* può, infatti, guidare le parti nella direzione della controversia (ad esempio, chiedendo loro di modificare o integrare le rispettive richieste, ovvero decidendo di escludere la causa dal progetto pilota, per assegnarla a una corte che operi in presenza), ma non può adottare provvedimenti che sfuggono al riesame del giudice se i litiganti lo richiedono, né disporre una decisione finale che

the peace, and (b) to exercise judicial functions where procedure rules so provide”.

⁹⁰⁵ CPR, PD 51R.

⁹⁰⁶ CPR, PD 51R, 7.10.

⁹⁰⁷ Il riferimento è al ‘*legal adviser*’, cioè un funzionario della corte abilitato all’esercizio della professione forense in Inghilterra quale *barrister* o *solicitor*, ovvero membro del *Chartered Institute of Legal Executives*, il quale è autorizzato ad esercitare alcuni limitati poteri giurisdizionali nelle cause *on line* di valore pari o inferiore a trecento sterline.

chiuda il giudizio⁹⁰⁸.

11. Brevi considerazioni sull'esperienza inglese.

L'ambizione a un sistema di giustizia in grado di assicurare la ragionevole durata del processo quale mezzo per accrescere la sua accessibilità in favore dei cittadini, lungi dall'essere un obiettivo veicolato da fonti convenzionali eteronome - le quali hanno, invece, operato come sprone per il raggiungimento di un simile fine - possiede in Inghilterra delle salde radici costituzionali, le quali sono state nel tempo rinvigorite dal legislatore mediante delle riforme processuali che hanno, sia preceduto sia seguito, il recepimento dell'art. 6(1) Cedu mediante l'adozione dello *Human Rights Act*. La riduzione dei tempi e dei costi della giurisdizione civile ha costituito, in altri termini, un proponimento fermo e duraturo in seno a tale ordinamento, perseguito con continuità e perseveranza dai suoi organi politici e giudiziari negli ultimi due secoli, senza sottrarsi al confronto con le altre realtà ordinamentali europee, unite nell'impegno di rafforzare, con dedizione e in modo durevole, la tutela giurisdizionale dei diritti individuali⁹⁰⁹.

La soluzione accolta dal moderno *common law* inglese, per accrescere l'efficienza di un processo all'apparenza già ottimale in quanto prediletto per la risoluzione dei conflitti transnazionali⁹¹⁰, non si è tradotta nell'inseguire la massima rapidità del giudizio, né nel predisporre eventuali rimedi compensativi per le vittime dei ritardi processuali, al fine di ristorare le stesse per il danno subito a causa del lento conseguimento di una decisione finale. Il rimedio prescelto, piuttosto, è stato la

⁹⁰⁸ CPR, PD 51R, 20.

⁹⁰⁹ *Supra*, par. 2.

⁹¹⁰ L'Inghilterra, infatti, è il centro prescelto da molti imprenditori stranieri per risolvere le liti commerciali, non solo in via arbitrale, ma anche ricorrendo alla giurisdizione offerta dalle sue corti. Tale circostanza non ha impedito l'adozione di misure, anche radicali, volte a migliorare una situazione internamente avvertita come insoddisfacente e emarginare il pericolo di perdere la propria posizione di egemonia: "*Our justice system is the envy of the world. We have an outstanding independent judiciary that is widely admired as an international leader. Our lawyers have a global – and deserved – reputation for excellence. And we have a legal services industry that contributes billions of pounds every year to the UK economy. We are right to be proud of our Common Law system, which has led the world for the past 1000 years and influenced so many jurisdictions. [...] Today our commercial courts are recognised as pre-eminent. International litigators come here because they know they will be treated fairly, and overseas they prefer our law to be the governing law for commercial contracts. That confidence translated into a £25.7 billion contribution to the UK economy by legal services in 2015*" (Introduzione del programma ministeriale adottato nel 2016, intitolato "*Transforming Our Justice System*" v. *supra*).

creazione di un codice di norme procedurali omogenee e flessibili, potenzialmente in grado di prevenire lo sfioramento dei tempi opportuni attraverso un'accurata distribuzione dei poteri di gestione del conflitto tra le parti e il giudice, quale chiave dell'equilibrio tra la pretesa del singolo a una sollecita definizione del conflitto e l'aspettativa, del pari meritevole di attenzione da parte dello Stato, al parsimonioso uso delle risorse pubbliche, necessario per preservare il diritto di ciascuno a ricevere tutela dalle corti. La più recente tra le riforme che hanno ampiamente modificato le norme processuali civili inglesi ha, infatti, tentato il predetto connubio tra le due dimensioni, l'una soggettiva e l'altra oggettiva, che convivono in seno all'obiettivo di tempestività giudiziale, muovendo in direzione opposta all'assetto stabilito coi *Judicature Acts*, ma in continuità con quanto già rilevato dalla giurisprudenza interna, sensibile all'interesse pubblico a una corretta amministrazione della giustizia, troppo incline a dilatare i suoi tempi a seconda del volere dei privati⁹¹¹. Le *Civil Procedural Rules* hanno così cercato di porre un freno all'incontrollato allungamento dei tempi del conflitto, mediante un progressivo ampliamento del ruolo svolto dalle corti, responsabili non solo di decidere il merito della lite, ma anche di modulare le regole di rito, strutturate in modo da poter assicurare la proporzionalità della procedura alla complessità e al valore della singola lite, al fine di assicurare un'oculata gestione dei tempi e dei costi impiegati in ogni causa.

La tenue efficacia di un siffatto sistema di gestione dei conflitti - bisognoso di nuovi aggiustamenti di carattere attuativo, utili per il soddisfacimento delle finalità attese - è dipesa, in concreto, dal timido uso dei poteri giudiziari di *case management*⁹¹² e dal minor grado di investimenti in mezzi di informazione e comunicazione, non ancora tali da permettere alla giurisdizione di operare anche attraverso modalità interamente telematiche, in modo aderente alle esigenze del mutato contesto sociale ed economico⁹¹³. Non sembra invece aver avuto alcuna influenza sul deludente risultato dei predetti interventi di riforma il largo uso degli strumenti legislativi per la modifica del processo civile, i quali - pur entro un ordinamento, quale quello inglese, a base

⁹¹¹ *Supra*, par. 4.

⁹¹² *Supra*, par. 7.

⁹¹³ *Supra*, par. 9.

giurisprudenziale⁹¹⁴ - non determinano un'esclusione del potere giudiziario dall'elaborazione dei programmi che precedono l'entrata in vigore di simili cambiamenti normativi affidando, piuttosto, ai giudici stessi, non solo gli studi preliminari che ne precedono l'adozione, ma anche la loro successiva ridefinizione. Le eventuali ambiguità sollevate dalle disposizioni di legge nell'ambito della fase successiva che concerne l'applicazione delle stesse al caso concreto possono, infatti, essere rimosse - oltre che attraverso le *practice directions* che contribuiscono a completare la normativa processuale - mediante l'emanazione di sentenze vincolanti *erga omnes*, utili ad allineare le condotte delle parti e del giudice agli obiettivi perseguiti dalla riforma.

Entrambi gli strumenti normativi da ultimo richiamati hanno contribuito a temperare il rafforzamento dei poteri del giudicante nella gestione formale del processo - al duplice fine di evitare sia dei rigorismi eccessivi sia, al contrario, degli inutili allarmismi, entrambi idonei a frustrare gli scopi della riforma - confidando nella discrezionalità giudiziaria, la quale opera come uno strumento capace di bilanciare, caso per caso, le contrapposte esigenze, pubbliche e private, sottese alla definizione di ogni lite, qualunque sia la forma (in presenza o da remoto) che ne consente la risoluzione⁹¹⁵. Una simile soluzione richiede un'elevata protezione delle prerogative di indipendenza che circondano la funzione giurisdizionale, le quali sono salvaguardate nell'ordinamento inglese non solo dalle stesse giurisdizioni superiori, le quali hanno cercato di non revocare con troppa disinvoltura le decisioni di *case management* dei giudici di prima istanza, al fine di non comprimerne l'autonomia di giudizio e di organizzazione del lavoro⁹¹⁶; ma anche dal legislatore, sensibile, così come ribadito dal *Constitutional Reform Act*, a proteggere da influenze esterne il poter

⁹¹⁴ SIR G. VOS, *20 Years of the Civil Procedure Rules*, cit., §23-30.

⁹¹⁵ "It needs to be emphasised at once (as the LCJ has put it) that this is not "reform done to" the Judiciary; quite the contrary. HMCTS Reform can only be successfully accomplished with judicial participation, nationally, at Circuit level and locally – hence the establishment of Local Leadership Groups. By its nature, much of the programme must be judicially led. Hence, there is not, in my view, any question of judicial independence being compromised by the Reform Programme; the Judiciary is not doing the executive's bidding; it is instead leading a programme which it has promoted throughout" (SIR P. GROSS, *Judicial Leadership and Reform*, Bahrain (February 2017), §30 disponibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2017/03/bahrain-speechby-sir-gross.pdf>).

⁹¹⁶ *Supra*, par. 8.

giudiziario⁹¹⁷. Ogni trasformazione che si appresti a modificare la giurisdizione, ricercandone la maggiore efficienza e tempestività senza sminuire la posizione di forza ricoperta dallo Stato in seno al contesto internazionale⁹¹⁸, ha alla sua base, dunque, la rassicurante presenza della ponderazione del giudice, la quale - difficilmente sostituibile da mezzi informatici - è in grado di condurre ciascun cambiamento, anche il più radicale, gradualmente e senza punti di rottura col passato.

⁹¹⁷ *Supra*, par. 7.

⁹¹⁸ Tale preoccupazione è fermamente allontanata da SIR G. VOS, in *Leading the Charge – Our international position (Annual Bar and Young Bar Conference 2020 – 19th November)*, 2020, disponibile su <https://www.judiciary.uk/publications/speech-by-the-chancellor-of-the-high-court-to-the-bar-council-conference-leading-the-charge-our-international-position/>

Conclusioni

L'invito rivolto dal Consiglio d'Europa a quegli ordinamenti inclini ad ascoltare il riflesso di ciò che, nei fatti, è l'effetto di un'imposizione voluta da questi ultimi opera alla stregua di una forza normativa propulsiva⁹¹⁹, latrice di soluzioni comuni per rinviare la funzione giudiziaria e innestare nella stessa nuova linfa, con l'auspicio di realizzare, infine, un chiaro allineamento tra i diversi assetti processuali. Siffatto auspicio mutato assetto della giurisdizione nazionale - necessario non solo per contenere i tempi del giudizio in considerazione degli artt. 6(1) e 13 della Cedu, ma anche poiché in grado di produrre i suoi effetti benefici sulla crescita economica nazionale⁹²⁰ - prevede un ampliamento della funzione dei giudici civili, ponendo su di questi ultimi sia il dovere di direzione formale del processo, assistito dall'uso di poteri sanzionatori, sia di incremento della produttività dei rispettivi uffici, mediante l'adozione di specifici metodi di lavoro. La ragionevole durata del processo richiede, infatti - se finalizzata ad assegnare a ciascuno, in tempi utili, il bene della vita da questi ricercato e a ristorare l'eventuale frustrazione di una simile ambizione - l'introduzione di appositi sistemi di *case management*, riferiti alla facoltà del giudicante di determinare il ritmo da imprimere alla conduzione della singola causa, nonché di *court management*, indicando con tale termine quei poteri che vanno oltre lo scopo di risolvere tempestivamente la vicenda individuale, in quanto volti alla migliore configurazione dell'assetto organizzativo dell'ufficio giudiziario nel suo insieme, anche attraverso il ricorso a mezzi informatici e statistici⁹²¹.

L'esortazione volta a contenere entro gli opportuni limiti temporali dell'equo processo il contenzioso nazionale attraverso un'espansione del potere dei giudici - soluzione, quella in esame, che cavalca una tendenza evolutiva già osservata nel secolo scorso su scala globale, in seguito all'aumento dei compiti dello Stato sociale⁹²² e del

⁹¹⁹ Sul ruolo della globalizzazione in seno al fenomeno di circolazione giuridica, quale fattore in grado di ingenerare - alla stregua di altri tradizionalmente considerati tali, qual l'imposizione e il prestigio - dei fenomeni di imitazione tra gli ordinamenti e stimolare l'adozione di riforme ispirate al modello straniero senza che queste siano il frutto di un processo diretto e statico, coinvolgendo esclusivamente lo Stato imitante e quello imitato con riferimento alle rispettive fonti formali, si veda M. GRAZIADEL, *Comparative Law, Transplants, And Receptions*, in M. Reimann, R. Zimmermann (Eds.), *The Oxford Handbook Of Comparative Law* (2nd ed.), Oxford, 2019, 443 ss.

⁹²⁰ *Supra*, Cap. I, par. 14.

⁹²¹ *Supra*, Cap. I, par. 16.

⁹²² M. CAPPELLETTI, *Giudici irresponsabili*, Milano, 1988, p. 7 ss.

proliferale delle organizzazioni internazionali⁹²³ - ha prodotto, tuttavia, esiti inediti entro gli ordinamenti esaminati, i quali hanno dato prova di grande sensibilità rispetto alla necessità di riformare le rispettive amministrazioni della giustizia secondo le indicazioni europee volte a dare attuazione agli articoli 6(1) e 13 Cedu. Il presente studio condotto guardando all'Italia⁹²⁴ e all'Inghilterra⁹²⁵ ha messo in evidenza un diverso grado di recettività di entrambi gli Stati rispetto alla comune soluzione suggerita, in modo congiunto, dalla Cedu, dal Comitato dei Ministri e dalla Cepej, concordi nel provvedere al rafforzamento delle istituzioni statali e, in particolare, a una più incisiva responsabilizzazione del potere giudiziario, gravato del compito di modulare i tempi del processo secondo ragionevolezza, al fine di accrescere l'effettività e l'efficienza giurisdizionali. Sotto una superficie di apparente omogeneità normativa è possibile riscontrare, infatti, talune differenze, non sempre sottili e marginali⁹²⁶, le quali pongono in luce l'esistenza di inesprese resistenze verso la piena adozione di un modello contrario non tanto all'originario assetto di regole procedurali vigente (soggetto, invece, a facile e repentino mutamento), quanto alla *forma mentis* e all'organizzazione dei giudici che operano in ciascuno ordinamento e agli equilibri che legano l'agire di questi ultimi al legislatore.

Il giudice italiano, ad esempio – nelle intenzioni propenso a far gravare su di sé il dovere di contenere i tempi del processo civile adoperando, nel rispetto del codice che ne disciplina il rito, ogni potere idoneo ad assicurarne il sollecito e leale svolgimento

⁹²³ N. TROCKER, V. VARANO (*The reforms of civil procedure in comparative perspective*, Torino, 2005, p. 243-254), i quali rilevano la comune tendenza degli ordinamenti esaminati (Francia, Spagna, Germania, Giappone, Austria, Paesi Bassi, UK, US, Australia, Italia e UE) a un progressivo rafforzamento del ruolo attivo del giudice: “*All this has been made possible through a sort of dialogue among legislators more and more aware of the need to look at each other, to look at what is happening elsewhere in order to see if it is possible to answer the problems of their societies using critically what is being experimented by other legislators, without necessarily resorting to passive reception or imitation*” (244-245).

⁹²⁴ *Supra*, Capitolo II.

⁹²⁵ *Supra*, Capitolo III.

⁹²⁶ P. LEGRAND, *European Legal Systems Are Not Converging*, 45 *I.C.L.Q.* 1 (1996) 52 ss. La circolazione di soluzioni giuridiche di matrice esogena, infatti, a parere di quanti hanno dato una lettura critica della tesi di A. Watson, non procede alla stregua di un trapianto finalizzato a estrarre, pur dopo un procedimento complesso, un elemento che, immutato, è inserito altrove ed è suscettibile, se non accolto, di un eventuale rigetto. Numerosi fattori di natura sociale, economica, politica e culturale incidono, infatti, sul fenomeno giuridico nazionale, formando degli equilibri peculiari entro ogni ordinamento, i quali vengono interamente ricreati – ingerendo effetti non sempre prevedibili - ogni qual volta un fattore di novità, interno o esterno all'ordinamento medesimo, vi si inserisce perdendo i suoi originari connotati (G. TEUBNER, *Legal Irritants*, *op. cit.*).

– non sembra aver ottenuto, in modo stabile, il pieno controllo sulla gestione formale della lite, tanto con riguardo alla scansione dei termini per il compimento delle attività proprie di ciascuna fase della procedura, quanto con riferimento alla durata complessiva di ogni grado di giudizio. I timidi tentativi di una parte della magistratura torinese di sollecitare gli organi giudicanti ad applicare in maniera rigorosa la legge processuale non hanno infatti attecchito, travolgendo così la possibilità di dare attuazione a un sistema di *case management* di caratura nazionale⁹²⁷. A fronte di simili titubanze – interne alla giurisdizione italiana e comprensibili se ricondotte, oltre che a un’imprecisa interpretazione del principio dispositivo, a una lunga tradizione di *civil law* che assegna al giudicante un ruolo del tutto passivo nella produzione delle fonti normative, tanto sostanziali quanto processuali⁹²⁸– il legislatore non ha ritenuto di dover intervenire preferendo, piuttosto, attenersi al dettato costituzionale che conferisce a quest’ultimo l’obbligo di assicurare la ragionevole durata del processo (art. 111, comma secondo, Cost.) subordinando alla legge l’agire del giudicante medesimo (art. 101, comma secondo, Cost.). L’attuazione di un siffatto sistema di direzione dei tempi del contenzioso avrebbe implicato, infatti, l’assegnazione al giudice di ulteriori e assai ampi margini di decisione, dovuti alla sua responsabilità di assicurare la tempestiva definizione della lite sulla base delle peculiarità di ogni causa, variandone il ritmo e i termini processuali⁹²⁹. Il Parlamento ha, pertanto, deciso di “sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale”⁹³⁰. La L. 89/2001, infatti – così come riformata al preciso fine di garantire l’effettività del diritto dell’individuo a una ragionevole durata del processo anche mediante dei rimedi di carattere non compensativo (cd. rimedi preventivi) – ha fissato in modo rigido i tempi

⁹²⁷ *Supra*, Cap. II, par. 10.

⁹²⁸ J. MERRYMAN, *La tradizione di civil law nell’analisi di un giurista di common law*, op.cit., 53-71; R. C. VAN CAENEGEM, *I signori del diritto*, Milano, 1991, 99 ss.

⁹²⁹ M. Damaska (ID.), *I volti della giustizia e del potere. Analisi comparatistica del processo*, op.cit.) nel definire i caratteri del processo inteso come mero strumento per la risoluzione dei conflitti evidenzia – seppur senza riferirsi alla procedura civile degli ordinamenti dell’Europa continentale – l’espansione dei poteri del giudicante che deriva da una simile soluzione: “È probabile che uno Stato la cui funzione primaria è fornire un foro neutrale per la risoluzione delle controversie eviti di attribuire a un suo organo – in particolare al giudice – la responsabilità di dare ritmo e impulso al procedimento. Meccanismi come le udienze preliminari (*pretrial conferences*), capaci di dare al giudice un’opportunità per dirigere il processo, possono anche operare come veicoli dell’espansione dei suoi poteri di controllo” (p. 229).

⁹³⁰ Corte Cost., sentenza 36/2016, cit., punto 4 (v. *supra*, Cap. II, par. 7).

che rendono ogni lite incompatibile col dettato dell'art. 6(1) Cedu, i quali operano immutati anche nel caso in cui il processo sembri richiedere, in ragione dei caratteri propri della vicenda che ne è oggetto, un ritmo assai più sollecito rispetto al modello prefigurato *ex ante* dal legislatore⁹³¹. L'invito del Consiglio d'Europa di espandere il ruolo dei giudici affidando agli stessi il compito di garantire la ragionevole durata del processo sembra essere stato, dunque, accantonato in Italia, posto che il legislatore – restio a incoraggiare un mutamento di prospettiva circa la funzione processuale dell'organo giudicante, la quale partecipa di una natura non attiva, riflesso del suo essere bocca della legge – ha eroso la discrezionalità dei primi, rimettendo loro soltanto la decisione che concerne il dare seguito o meno alle istanze con cui la parte chiede, nel rispetto delle norme processuali in vigore, una variazione che incide sul rito per conservare integro il proprio diritto all'equa riparazione in caso di futuro superamento del limite legale che attesta, a livello nazionale, la violazione dell'art. 6(1) Cedu⁹³². Il risultato del lungo percorso di riforma che ha interessato la L. 89/2001, dunque – lungi dall'aver affidato alla giurisdizione nazionale dei poteri per la gestione alacre della causa mediante il conferimento alla stessa della facoltà di modulare, caso per caso, le tempistiche processuali - è quello di imporre all'attore e al convenuto l'obbligo di assumere, con forte senso di auto-responsabilità, “un comportamento collaborativo con il giudicante, al quale manifestare la propria disponibilità al passaggio al rito semplificato o al modello decisorio concentrato, in tempo potenzialmente utile ad evitare il superamento del termine di ragionevole durata del processo stesso”⁹³³.

Una simile situazione non si è verificata in Inghilterra, dove - a fronte di un'analogia ritrosia mostrata dai giudici nell'assumere la direzione formale del processo civile⁹³⁴ – la riforma legislativa che ha interessato a più riprese le regole di rito designa un nuovo soggetto autorizzato a imprimere flessibilità a queste ultime, non elevando a unico valore dominante per lo Stato la certezza assicurata da norme rigide, “a prova di giudice”⁹³⁵ e utili a prevenire l'eccessivo depauperamento delle casse dello Stato in presenza di violazioni che, ove non escluse per legge, apparirebbero meritevoli di

⁹³¹ *Supra*, Cap. II, par. 7.

⁹³² *Supra*, Cap. II, par. 9.

⁹³³ Corte Cost., sentenza 121/2020, cit., punto 3.6 (v. *supra*, Cap. II, par. 9).

⁹³⁴ *Supra*, Cap. III, par. 6.

⁹³⁵ J. MERRYMAN, *op. ult. cit.*, 74.

sanzione agli occhi del giudicante. In linea con i rimedi di carattere generale previsti dallo *Human Rights Act*, ove la ragionevole durata del processo è protetta quale diritto del singolo, oltre che interesse della collettività⁹³⁶, le *Civil Procedural Rules* conferiscono alle corti il potere di stabilire il rito (*track*) più adatto alla singola lite e i termini entro i quali le parti devono svolgere le rispettive attività processuali, fissando siffatte scadenze in modo tale da consentire alle parti medesime di rispettarle, senza il timore – salvo che nelle ipotesi di violazioni più significative, sintomatiche di un totale disinteresse del singolo non solo per la tempestiva definizione della controversia che lo riguarda, ma anche per il sistema di giustizia nel suo complesso - di incorrere in sanzioni gravose, capaci di interrompere il clima collaborativo necessario per una piana prosecuzione del giudizio⁹³⁷. L’iniziale renitenza della magistratura inglese rispetto all’esercizio dei predetti poteri d’ufficio volti a imprimere alla singola causa un ritmo sollecito, ma adeguato rispetto ai caratteri che a quest’ultima ineriscono, si spiega non tanto per il timore della prima di non rispettare i confini che delimitano la sfera di discrezionalità propria del giudice - aduso a contemperare le esigenze di *ius strictum* ed equità sostanziale nell’esercizio della sua funzione decisoria e parte attiva, quale fonte ufficiale insieme al legislatore, della formazione del diritto nazionale⁹³⁸ – quanto, piuttosto, in ragione dell’incompatibilità di una tale iniziativa processuale con i corollari del giudice arbitro nel modello *adversarial*. Il definitivo superamento, segnato dall’introduzione del *case management* su scala nazionale, dell’ideale prototipo di giustizia civile in balia della volontà dei privati ha richiesto, infatti, una particolare coesione tra potere legislativo e giudiziario, risolti nel perseguire – nonostante talune preliminari incertezze - l’obiettivo di accrescere l’effettività della tutela giurisdizionale, affrontando un percorso lungo, fatto talvolta di insuccessi, ma finalizzato all’elaborazione di riforme che siano il frutto di indagini assai ponderate e

⁹³⁶ *Supra*, Cap. III, par. 2.

⁹³⁷ *Supra*, Cap. III, par. 5 ss.

⁹³⁸ J. MERRYMAN, *op.ult.cit.*, 73-83, 180. In particolare, secondo l’Autore, si distinguono alcuni aspetti fondamentali che, storicamente assenti nell’Europa continentale, hanno contribuito a configurare l’ampia discrezionalità del giudice di *common law*: la nascita dell’Equity, quale *corpus* normativo separato, in grado di esercitare un influsso moderatore e liberalizzatore sul diritto inglese; l’esistenza di poteri propri, dunque, non derivati da altro potere, del giudice (*inherent jurisdiction*); e l’esistenza del *civil contempt*, cioè di un potere impositivo e sanzionatorio delle corti inglesi sulle parti per non avere seguito gli ordini del tribunale, ordinando a queste ultime un *facere* o un *non facere*, in grado di permeare il processo civile di un moralismo estraneo al *civil law*.

all'attuazione, del pari misurata, di queste ultime. La facoltà del giudice di adattare, al fine di renderli ragionevoli, i tempi di ciascuna controversia non ha scardinato oltremanica, ad ogni modo – a differenza di quanto accadrebbe in Italia in simili circostanze - i delicati equilibri tra i poteri dello Stato che rivendicano il monopolio sulla gestione dei termini processuali, posto che la predetta espansione della funzione giudiziaria ha determinato un rafforzamento del potere del giudicante a discapito delle sole parti in causa. Il legislatore inglese, dunque, col supporto dei giudici, ha ricondotto entro il circuito istituzionale la normativa che regola i tempi del giudizio, quale misura idonea a soddisfare al meglio le aspettative di coloro che adiscono le corti nazionali e a conservare integro il diritto di accesso per quanti potrebbero averne bisogno in futuro.

L'accoglimento in Inghilterra della soluzione prospettata dal Consiglio d'Europa al fine di rispettare gli obblighi della Convenzione connessi alla tutela della cornice temporale del *fair trial* non ha, tuttavia, recato con sé l'ulteriore transizione verso un'organizzazione manageriale della magistratura all'interno dei singoli uffici, tale da sfruttare la sicura prerogativa di indipendenza del potere giudiziario inglese - sempre più solida in seguito all'adozione del *Constitutional Reform Act*⁹³⁹ - per imporre agli stessi precisi obblighi di produttività ed efficienza. L'attuazione delle raccomandazioni europee nella parte relativa al *court management* – non ancora pienamente sviluppata oltremanica – è stata, al contrario, la soluzione perseguita con maggiore risolutezza dalla magistratura italiana. Quest'ultima ha, infatti, rinunciato a fare propri i poteri di *case management* - estranei alla figura di un giudice di *civil law* mero operatore del diritto e abituato a seguire, sulla base delle regole che definiscono lo schema normativo utile per la risoluzione del caso, delle logiche di pensiero legaliste, depurate da esigenze di pragmaticità conformi alla complessità della vita reale⁹⁴⁰ - per assumere, invece, senza remore, il controllo di quei profili dell'attività

⁹³⁹ *Supra*, Cap. III, par. 7.

⁹⁴⁰ M. DAMASKA, *op.ult.cit.*, p. 58: “È necessario distinguere qui due tipi diversi di legalismo. Una versione considera la vita sociale così complessa e fluida che i criteri decisionali sono puntati su aree ristrette, e si riferiscono a situazioni di fatto specifiche. [...] Il carattere tecnico di questa versione di legalismo – che chiamerò pragmatico – risiede in massima parte nella capacità di tracciare sottili distinzioni. L'altra versione preferisce vasti schemi ordinatori, ed è legata a criteri più svincolati dal contesto e quindi più generali: tende a crearsi una rete di principi e norme interconnesse. Inevitabilmente, le decisioni prese nell'ambito di questo secondo tipo di legalismo, che chiamerò logico, non possono tener conto di molti aspetti concreti dei casi, che invece trovano una facile sistemazione

dei magistrati che appaiono maggiormente conformi al ruolo proprio di questi ultimi in seno all'ordinamento nazionale; profili, cioè, idonei a non sovvertire gli equilibri che affidano al legislatore il compito di disciplinare, in tutti i suoi aspetti, finanche nei suoi tempi, l'esercizio della giurisdizione. I giudici italiani hanno così rivendicato l'assunzione di funzioni dirigenziali in seno ai tribunali nazionali, quale elemento che si inserisce, in modo naturale, entro il sistema di auto-governo che assicura l'indipendenza esterna della magistratura in Italia, utile a non consentire che altro potere da quello giudiziario possa procedere a una verifica in ordine alla capacità dei magistrati medesimi di smaltire una certa quantità di fascicoli entro una data unità di tempo⁹⁴¹. Un simile potenziamento della funzione svolta dai magistrati, gravati da compiti che esorbitano dal nucleo fondamentale della giurisdizione – lungi dal porre rimedio alla eccessiva lentezza dei processi nazionali o accrescere il grado di soddisfazione degli utenti rispetto alla tempestività del servizio offerto loro dai tribunali – ha contribuito a rafforzare la struttura gerarchica e burocratica dell'amministrazione giudiziaria⁹⁴², sottoponendo a rigide valutazioni sulla professionalità tutti i magistrati che operano sul territorio nazionale⁹⁴³. L'aumento di responsabilità che consegue a una tale espansione dei poteri del giudicante, riferibili all'obbligo di assicurare una quanto più spedita definizione della causa, ha posto

nell'atteggiamento pragmatico.”

⁹⁴¹ *Supra*, Cap. II, par. 11.

⁹⁴² La presenza di un corpo professionale di funzionari cui lo Stato affida, in modo stabile, l'esercizio della giurisdizione contribuisce a configurare un'organizzazione cd. gerarchica del potere giudiziario, i cui membri agiscono alla stregua di un organo impersonale, pronto a celare l'esistenza di eventuali dissensi anche ove la sua composizione sia collegiale, nonché tenuto ad adottare, in modo ripetitivo, decisioni soggette a integrale controllo ed eventuale revisione da parte degli organi superiori (M. DAMASKA, *op.ult. cit.*, 69 ss.). Un simile assetto si contrappone al modello paritario o a burocratizzazione cd. debole tipico del *common law*, ove il giudice non è un burocrate, ma “un personaggio noto, un eroe della cultura, quasi una figura paterna” (J. MERRYMAN, *op.ult.cit.*, 53) che – nel ricoprire un tale incarico solo in via temporanea e dopo avere maturato una lunga esperienza professionale in ambito giuridico – definisce la causa confidando nella definitività della sua scelta, salva la possibilità di acconsentire a una successiva impugnazione (M. DAMASKA, *op.ult. cit.*, 83 ss., 112 ss.).

⁹⁴³ Il riferimento è a quel tipo di responsabilità giuridica dei magistrati affermatasi in concomitanza della nascita dello Stato assoluto e la burocratizzazione del potere giudiziario che partecipa di un nucleo essenzialmente pubblicistico, poiché finalizzata a sanzionare tale categoria di pubblici funzionari allo scopo di far sì che questi “osservino i doveri del loro ufficio, doveri dunque tipicamente di diritto pubblico nei confronti dello Stato e della società in generale” (M. CAPPELLETTI, *op.ult.cit.*, p. 66). L'autore evidenzia, però, lo scollamento che un uso smodato di simili forme di responsabilità, soprattutto ove volte a salvaguardare l'indipendenza del potere giudiziario al solo fine di accrescerne il prestigio, può determinare tra magistratura e scopo della funzione giurisdizionale, la quale è un “servizio che i giudici devono rendere alla cittadinanza” (p. 70).

l'accento sulla natura disciplinare delle conseguenze che derivano dall'inadempimento di un simile risultato, mettendo da canto le esigenze dell'individuo che anela a un'effettiva tutela dei propri diritti in sede processuale, nell'errata convinzione che sotto la minaccia di una sanzione il giudice possa definire il processo in maniera più efficiente⁹⁴⁴. Le esigenze di economicità e produttività che emergono da una simile impostazione rischiano, tuttavia, se così appagate, di innestarsi – in un modo che appare non meno pericoloso delle insidie connesse a un'incontrollata trasformazione della giustizia secondo alcuni modelli digitali⁹⁴⁵ - entro gli obiettivi propri della giurisdizione, alla quale si chiede di operare, con grande senso di responsabilità ed entro tempi non affrettati, ma ragionevoli, delle scelte che si ripercuotono, talvolta in modo irreversibile, sull'esistenza umana.

La formulazione di un netto giudizio di preferenza per uno degli ordinamenti osservati non accresce il pregio scientifico dello studio del comparatista, posto che l'indagine condotta ponendo mente a sistemi diversi appaga il desiderio di approfondire, accogliendo più punti di vista, la conoscenza del fenomeno giuridico con riferimento a un particolare ambito⁹⁴⁶. Il confronto operato in seno allo spazio europeo prendendo in esame l'Italia e l'Inghilterra offre, piuttosto, alcuni spunti di riflessione in ordine ai punti di forza, così come di fragilità, delle soluzioni proprie di ciascuna realtà territoriale. L'elevato grado di prevedibilità assicurato dal diritto continentale mediante un esercizio pervasivo della funzione legislativa sui tempi del giudizio, ad esempio, sconta la maggiore rigidità di questi ultimi rispetto all'eventuale bisogno di concentrazione o diluizione degli stessi, se orientate a soddisfare non una generica volontà delle parti, bensì l'effettività della giurisdizione nazionale. Al contempo, la modulabilità delle tempistiche processuali in via giudiziaria – pur fedele, almeno per grandi linee, all'elasticità insita nel concetto stesso di ragionevolezza – favorisce l'allineamento delle stesse verso ambiziosi traguardi di celerità ed economicità

⁹⁴⁴ M. CAPPELLETTI, *op.ult.cit.*: “L’impatto della responsabilità disciplinare, perfino la sua necessità, possono mutare sostanzialmente da paese a paese a seconda delle diverse circostanze sociali, strutturali e organizzative, che uno studio accurato non può permettersi di trascurare” (p. 74).

⁹⁴⁵ *Supra*, Cap. I, par. 15.

⁹⁴⁶ G. GORLA, voce «Diritto comparato», *Enciclopedia del Diritto*, XII, Milano, 1963, p. 928 ss. Per una riflessione, in chiave critica, sulla comparazione giuridica quale scienza avalutativa si vedano D. KENNEDY, *New Approaches to Comparative Law: Comparativism and International Governance*, 1997 *UTAH L. REV.* 545 (1997) e G. FRANKENBERG, *Critical Comparisons: Re-thinking Comparative Law*, 26 *Harv. Int'l. L. J.* 411 (1985).

prioritari entro l'ordinamento di *common law*, con l'effetto di ridurre, però, l'uniformità e la certezza dei tempi di definizione di ogni lite. Non meno indispensabile della flessibilità è, tuttavia, il carattere da ultimo menzionato, il quale è del pari necessario affinché l'individuo e la collettività colgano, entro ogni procedimento giurisdizionale e, in particolare, nei tempi che ne delimitano l'estensione cronologica, il riflesso di quell'equità che connota la pienezza della tutela loro offerta dallo Stato.

Bibliografia

- AJANI G., *By Chance and Prestige: Legal Transplants in Russia and Eastern Europe*, 43 *The American Journal of Comparative Law* 1 (1995), 93 ss.
- ANDREWS N., *Accessible, Affordable, and Accurate Civil Justice - Challenges Facing the English and Other Modern Systems* (September 24, 2013). University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 35/2013, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2330309> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2330309>.
- ANDREWS N., *English Civil Procedure*, Oxford, 2003
- ANDREWS N., *Fundamental principles of civil procedure: order out the chaos*, in *Civil litigation in a Globalising world*, L'Aia, 2012, 19 ss.
- ANDREWS N., *The modern civil process. Judicial and alternative form of dispute resolution in England*, Tübingen, 2008
- ANDRIJAUSKAITÈ A., *Creating Good Administration by persuasion: A case study of the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe*, in 15 (3-4) *International Public Administration Review* 39 ss (2017)
- ANTONIOLLI L., *La letteratura in materia di misurazione del diritto. Breve itinerario ragionato*, *Annuario dir. comp. e di studi legislativi*, 2012, 453 ss;
- ATIENZA M., *On the Reasonable in Law*, 3 *Ratio Juris*, 148 (March 1990)
- ATIYAH P. S., *La sentenza in Inghilterra*, in *La sentenza in Europa. Metodo, tecnica e stile (Atti del Convegno internazionale – Ferrara, 10-12 ottobre 1985)*, Padova, 1988, 552 ss.
- AULETTA F., *L'effettività nel processo*, in *Processo e tecniche di attuazione dei diritti. Omaggio a Salvatore Mazzamuto a trent'anni dal convegno palermitano*, G. Grisi (a cura di), Napoli, 2019, 43 ss.
- AZZALINI M., *L'eccessiva durata del processo e il risarcimento del danno: La legge Pinto tra stalli applicativi e interventi riformatori*, in *Resp. civ. e prev.*, 2012, 5, 1702 ss
- BENKIN S., FABRI M., *Case weighting in European Judicial Systems*, CEPEJ 2020(9), Strasburgo, 2020 <https://rm.coe.int/study-28-case-weightingreport-en/16809ede97>
- BENTHAM J., *Principles of Judicial Procedure, with the outlines of a Procedure Code*, in *The works of Jeremy Bentham* (ed. Bowring), Edinburgh, 1843, vol 2
- BERKOWITZ D., PISTOR K., RICHARD J.F., *The Transplant Effect*, 51 *AJCL* 163 (2003)
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2011
- BLAIR W., *The New Litigation Landscape: International Commercial Courts and Procedural Innovations*, in 9 *International Journal of Procedural Law* 2 (2019), 212 ss.
- BOMHOFF J., *Balancing, The Global and The Local: Judicial Balancing As A Problematic Topic In Comparative (Constitutional) Law*, 31 *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.* 555 (2008)

BONDONIO P., *La storica insostenibile lentezza della giustizia civile italiana: analisi di un tentativo per ridurla*, in *L'economia liberale. Saggi per Francesco Forte*, G. Romagnoli (a cura di), Milano, 2018, pp. 138 ss.

BONIFACE D., LEGG M., *Cost, Delay and Justice: The High Court of Australia Recognizes the Importance of Case Management in Civil Litigation—Aon Risk Services Australia Limited v Australian National University*, in *Common Law World Review* 39 (2010) 157–180.

BOVERO M., *Diritti e democrazia costituzionale*, in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico* (L. Ferrajoli), E. Vitale (a cura di), Bari, 2008, 235 ss.

BRIGGS M., *Civil Courts Structure Review: Interim Report*, 2015, disponibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2016/01/ccsr-interim-report-dec-15-final1.pdf>)

BRIGGS M., *Civil Courts Structure Review: Final Report*, 2016, visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2016/07/civil-courts-structure-review-final-report-jul-16-final-1.pdf>)

BROOKE H., *Technology and the Judicial Process*, in *Essays in Honour of Sir Brian Neill: The Quintessential Judge* (UK, 2003) visibile su <https://sirhenrybrooke.me/2015/10/25/my-2002-essay-on-technology-and-the-judicial-process/>

BROWN A., *The British Experience*, in *The improvement of domestic remedies with particular emphasis on cases of unreasonable length of proceedings (Workshop held at the initiative of the Polish Chairmanship of the Council of Europe's Committee of Ministers)*, Council of Europe, Strasburg, 2006, pp. 63 ss.

BUSSANI M., *De-Globalising Rule of Law and Democracy. Hunting Down Rhetoric through Comparative Law*, 67 *Am. J. Comp. L.* 701 (2019);

CAPPELLETTI M., *Giudici irresponsabili*, Milano, 1988.

CAPPELLETTI M., *Metodo e finalità degli studi comparativi sulla giustizia*, in *Dimensioni della giustizia nella società contemporanea*, Bologna, 1994, p. 11 ss

CAPPELLETTI M., *Le grandi tendenze evolutive del processo civile nel diritto comparato*, in *Processo e ideologie*, Bologna, 1969, 169 ss.

CAPPELLETTI M., *Iniziativa probatorie del giudice e basi pregiudiziali della struttura del processo*, in *Processo e ideologie*, Bologna, 1969, 143 ss.

CAPUANO V., *Responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea per eccessivo ritardo di una sentenza del Tribunale: la sentenza Gascogne*, in *Il Dir. dell'Unione Europea*, 2017, II, 367 ss.

CASSESE S., CASINI L., *La disciplina degli indicatori globali*, in *Annuario dir. comp. e di studi legislativi*, 2012, 97 ss;

CASTRONOVO C., *L'avventura delle clausole generali*, *Riv.crit.dir.priv.*, 1986, 21 s.

CASTRONOVO C., *Responsabilità civile*, Milano, 2018.

CATERINA R., *Il crittotipo, muto e inattuato*, in *Le nuove frontiere della comparazione*, L. Antonioli, G.A. Benacchio, R. Toniatti, (a cura di), Trento, 2012, 85 ss.

CAVALLINI D., *La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari: problematiche e prospettive a confronto*, in *Riv. Trim. di Diritto e Proc. Civ.*, 2019, 4, pp. 1453 ss.

CAVALLINI D., *Un bilancio sull'applicazione del codice disciplinare dei magistrati: le novità in materia di ritardi e ragionevole durata del processo*, in *Riv. Trim. di Diritto e Proc. Civ.*, 2015, 4, pp. 1443 ss.

CHASE O. G., HERSHKOFF H. (a cura di), *Civil litigation in comparative context*, USA, 2017

CHIARLONI S., *Riflessioni microcomparative su ideologie processuali e accertamento della verità*, in *Quaderni Riv. Trim. Proc. Civ.* - vol. XII, 2009, 101 ss.

CITRON D. K., *Technological Due Process*, 85 *Wash. U. L. Rev.* 1249 (2008)

COKE E., *Institution of the Laws of England*, II, Londra, 1797

COMOGLIO L. P., *Durata «ragionevole» e processo «giusto». Rilievi di diritto comparato*, in *Jus*, 2015, 3, 251 ss.

COMOGLIO L. P., *Giustizia (Non) A Tutti I Costi. Significativo «Update» Delle Civil Procedure Rules Inglesi E Suggestioni Sistematiche Per La Riforma Del Processo Civile*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.*, 2014, p. 145 ss.

CONFORTI B., *Il diritto internazionale*, Napoli, 2013

COVIELLO D., ICHINO A., PERSICO N., *Giudici in affanno*, in *Annuario Dir. Comp.* 2012, 240 e ss.

CRISCUOLI G., *Buona fede e ragionevolezza*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1984, I, 709 ss.

CRISCUOLI G., *La discrezionalità regolamentare del giudice civile*, Padova, 2000.

CRISCUOLI G., SERIO M., *Nuova introduzione allo studio del diritto inglese. Le fonti*, Milano, 2016

CUONO M., *Tra arbitrarietà e ragionevolezza. Riflessioni analitiche di teoria e politica giuridica*, relazione presentata al XVII Seminario italiano-spagnolo-francese di Teoria del Diritto (Universidad Carlos III, Madrid 21-22 ottobre 2011), pubblicata in spagnolo (*Entre arbitrariedad y razonabilidad. Hacia una teoría crítica del neoconstitucionalismo*) in 3 *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 44 (2012-2013)

DALMOTTO E., *Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo*, in *Misure acceleratorie e riparatorie contro l'irragionevole durata dei processi*, S. Chiarloni (a cura di), Torino, 2002, 68 ss.

DAMAŠKA M., *I volti della giustizia e del potere. Analisi comparatistica del processo*, Bologna, 1999

DE FRANCHIS F., *Dizionario giuridico-Law Dictionary* (Vol. 1), Milano, 1984

DE FRANCHIS F., *Dizionario giuridico-Law Dictionary* (Vol. 2), Milano, 1996

DE LUCA A., *Una rivoluzione all'inglese: La giustizia a dieci anni dal Constitutional Reform Act*, Torino, 2016

DE SANTIS DI NICOLA F., *Délai raisonnable del processo innanzi alle Corti di Lussemburgo e Strasburgo: tutela rimediabile, efficienza e qualità della giustizia*, in *Questione Giustizia*, 2017, 1, 93 ss

DE SANTIS DI NICOLA F., *Istanza di prelievo e altri “rimedi preventivi” per la ragionevole durata del processo*, in *Giur. It.*, 2016, 1975 ss

DE SANTIS DI NICOLA F., *La (ir)ragionevole durata del processo di Cassazione*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2018, 1, pp. 52 ss.

DE SANTIS DI NICOLA F., *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, Napoli, 2013

DELVECCHIO F., *La consulta torna sulla legge Pinto: una nuova dichiarazione di illegittimità*, in *Proc. Pen. e Giustizia*, 2018, 4, 5 ss.

DEMOPOULOS A., *Dismissal of Action for Want of Prosecution*, *The Modern Law Review*, 1968 (Nov), Vol. 31, 6, pp. 697 ss.

DONZELLI R., *La fase preliminare del nuovo processo civile inglese e l'attività di case management giudiziale*, in *Davanti al giudice. Studi sul processo societario*, L. Lanfranchi, A. Carratta (a cura di), Torino, 2005, p. 515 ss.

DYSON J. A., *Delay too often defeats justice* (*The law society*, 22 aprile 2015), consultabile al sito <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/04/law-society-magna-carta-lecture.pdf>

DYSON J. A., *The application of the amendments to the Civil Procedure Rules 18th Lecture in the implementation programme* (22 March 2013 - London) visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2014/10/mr-speech-judicial-college-lecture-2013-1.pdf>

ETHERTON T., *The Civil Court Of The Future* (June 2017) visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2017/06/slynn-lecture-mr-civil-court-of-the-future-20170615.pdf>

FABRI M., *Methodological issues in the comparative analysis of the number of judges, administrative personnel, and court performance collected by the Commission for the Efficiency of Justice of the Council of Europe*, in 7(4) *Oñati Socio-legal Series [online]*, 616 (2017) visibile su <http://ssrn.com/abstract=3040109>.

FABRI M., *Metodi per la pesatura dei procedimenti giudiziari in Europa*, in *Questione Giustizia*, 2020 visibile su <https://www.questionegiustizia.it/articolo/metodi-per-la-pesatura-dei-procedimenti-giudiziari-in-europa>)

FALZEA A., *Gli Standards valutativi e la loro applicazione*, in *La sentenza in Europa. Metodo, tecnica e stile* (*Atti del Convegno internazionale – Ferrara, 10-12 ottobre 1985*), Padova, 1988, 101 ss.

FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali*, in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico.*, E. Vitale (a cura di), Bari, 2008, 5 ss.

FERRARI G. F., *Sistemi giuridici: Origine e diffusione.*, in *Atlante di Diritto pubblico comparato*, G. F. Ferrari (a cura di), Torino, 2010, 1 ss.

FERRUA P., *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, in *Questione Giustizia*, 2017, 1, 109 ss.

FIORAVANTI M., *La Magna Carta nella storia del Costituzionalismo*, in *Quad. fiorentini*, 2016, 45, 67 ss.

- FLETCHER G. P., *The Right and the Reasonable*, 98 *Harv. L. Rev.*, 949 (1985)
- FORTES P. R. B., *How legal indicators influence a justice system and judicial behavior: the Brazilian National Council of Justice and 'justice in numbers'*, 47 *J. Leg. Pluralism & Unoff. L.* 39-55 (2014)
- FRANKENBERG G., *Critical Comparisons: Re-thinking Comparative Law*, 26 *Harv. Int'l. L. J.* 411 (1985)
- GABELLINI E., *La «comodità nel giudicare»: la decisione robotica*, in *Dir. Fam. e Pers.*, 2020, 1305 ss.
- GALANTER M., *Why the "Haves" come out ahead: Speculations on the limits of Legal Change*, in *Law&Society Review*, 1974, vol. 9, n. 1, 95 ss.
- GALLO F., *Rapporti fra Corte costituzionale e Corte Edu*, 2012, disponibile su https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/RI_BRUXELL_ES_2012_GALLO.pdf.
- GAMBARO A., *Misurare il diritto?*, in *Annuario dir. comp. e di studi legislativi*, 2012, 17 ss
- GAMBARO A., SACCO R., *Sistemi giuridici comparati*, in *Trattato di diritto comparato*, R. Sacco (diretto da) Torino, 2000
- GAROFOLI V., *La durata ragionevole del processo (garanzia oggettiva) e la durata irragionevole del "processo breve" (garanzia soggettiva)*, in *Oss. Proc. Pen.*, 2010, I, 1 ss.
- GENOVESE A., *Contributo allo studio del danno da irragionevole durata del processo*, Milano, 2012
- GERARDS J., *Diverging fundamental rights standards and the role of European Court of human rights*, in M. Claes, M. De Visser (eds), *Constructing European Constitutional Law*, Oxford, 2014 consultabile su <https://ssrn.com/abstract=2344626>
- GERARDS J., *How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights*, 11(2) *International Journal of Constitutional Law*, 466 ss. (April 2013)
- GERARDS J., *The Age of Balancing Revisited*, 1(6) *European Data Protection Law Review*, 13 ss. (2020)
- GERMINARIO C., *La durata dei processi civili: disuguaglianze territoriali nella qualità del servizio 'giustizia'*, in *Amministrare*, 2016, 207 ss.
- GIESELA R., *Settlement of International Commercial Disputes Post-Brexit, or: United We Stand Taller*, J. A. Kämmerer & H. Schäfer (eds), *Brexit and the Law. An Interdisciplinary Study*, (March 10, 2020), Northampton (Forthcoming), disponibile su <https://ssrn.com/abstract=3552011>
- GLENN H. P., *A Concept of Legal Tradition*, 34 *QUEEN'S L.J.* 427 (2008)
- GLENN H. P., *Legal Traditions and Legal Traditions*, 2 *J. COMP. L.* 69 (2007)
- GLENN H. P., *Legal Traditions and the Separation Thesis*, 35 *R & R* 222 (2006)
- GORLA G., voce «Diritto comparato», *Enciclopedia del Diritto*, XII, Milano, 1963, p. 928 ss.
- GRAZIADEI M., *Comparative Law, Legal History, and the Holistic Approach to Legal Cultures*, in *Zeitschrift f. Europäisches Privatrecht*, 1999, 530 ss. (italian

translation: Il diritto comparato, la storia del diritto e l'olismo nello studio delle culture giuridiche, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1999, 337 ss;

GRAZIADEI M., *Comparative Law, Transplants, And Receptions*, in M. Reimann, R. Zimmermann (Eds.), *The Oxford Handbook Of Comparative Law (2nd ed.)*, Oxford, 2019, 443 ss.

GRAZIADEI M., *The Functionalist Heritage*, in P. Legrand, R. Munday (eds.), *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, in Cambridge University Press, 2003, 100 ss.;

GROSS P., *Judicial Leadership and Reform*, Bahrain (February 2017), disponibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2017/03/bahrain-speechby-sir-gross.pdf>

GROSSI D., *Il giudice e il tempo del diritto*, in *Riv. int. fil. Dir.*, 2, 2016, 273 ss.

GRUENING G., *Origin and theoretical basis of New Public Management*, 4 *International Public Management Journal* 1 (2001), 1 ss.

GUASTINI R., *Diritti*, in *Analisi e diritto 1994. Ricerche di giurisprudenza analitica*, P. Comanducci, R. Guastini (a cura di), Torino, 1994, 163 ss.

GUASTINI R., *Tre problemi di definizione*, in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico* (L. Ferrajoli), E. Vitale (a cura di), Bari, 2008, 43 ss

HAZARD G. C., *Per un approccio manageriale al problema dei ritardi nell'amministrazione della giustizia*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1989, 961 ss.

IANNELLO E. *Le modifiche alla legge Pinto tra esigenze di deflazione del contenzioso e contenimento della spesa pubblica e giurisprudenza di Strasburgo*, in *Giur. merito*, 1, 2013, 0013B

INFANTINO M., *Numera et impera. Gli indicatori giuridici globali e il diritto comparato*, Milano, 2019;

JACKSON R. M., *The Machinery of Justice in England*, Cambridge, 1964.

JACKSON R., *Review of Civil Litigation Costs: Preliminary Report (May 2009)*, TSO (The Stationery Office), 2010.

JACKSON R., *Review of Civil Litigation Costs: Final Report (December 2009)*, TSO (The Stationery Office), 2010.

JACKSON R., *Review of Civil Litigation Costs: Supplemental Report. Fixed Recoverable Costs*, 2017 visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2017/07/fixed-recoverable-costs-supplemental-report-online-2-1.pdf>

JACKSON R., *Was it all worth it?* (March 2018) visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/03/speech-lj-jackson-was-it-all-worth-it-mar2018.pdf>

JACOB J., *Fundamental features of English Justice*, in *Justice and Comparative Law*, W.E. BUTLER (edited by), Dordrecht, 1987, pp. 155 ss.

JACOB J., *The Fabric of English Civil Justice*, London, 1987.

JOLOWICZ J.A., *Adversarial and inquisitorial models of civil procedure*, 52 *Int'l&Comp.L.Q.* 281 ss. (April 2003)

JOLOWICZ J. A., *Civil litigation: What's it for?*, in 67(3) *Cambridge L.J.*, 508 ss.

(November 2008);

JOLOWICZ J. A., *Il nuovo ruolo del giudice del «pre-trial» nel processo civile inglese*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2002, 1263 ss.

KAJIMBWA M., *New Public Management: A Tribute to Margaret Thatcher*, 3 *Public Policy and Administration Research* 5 (2013), 64 ss.

KENNEDY D., *New Approaches to Comparative Law: Comparativism and International Governance*, 1997 *UTAH L. REV.* 545 (1997)

KRAMER X.E., VAN RHEE C.H. (eds.), *Civil Litigation in a Globalising World*, L'Aia, 2012

KRAMER X., SORABJI J., *International Business Courts in Europe and Beyond: A Global Competition for Justice?*, in 1 *Erasmus Law Review* 1 (2019))

LA PORTA R., LOPEZ DE SILANES F. C., SHLEIFER A., *The Economic consequences of Legal Origins*, 46 *Journal of Economic Literature* 285 (2008)

LAVARINI B., *La ragionevole durata del processo come garanzia soggettiva*, in *La legislazione penale*, 2019, visibile su http://www.la legislazione penale.eu/wp-content/uploads/2019/12/LavariniLP_Interventi-e-relazioni-1.pdf

LEGRAND P., *European Legal Systems Are Not Converging*, 45 *I.C.L.Q.* 1 (1996) 52 ss.

LEUBSDORF J., *The Myth of Civil Procedure Reform*, in *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford, 1999, pp. 53 ss.

LUPOI M. A., *Sommario (ma non troppo)*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2010, fasc. 4, p. 1225 ss.

MALEK, H. M. (ed.), *Phipson on evidence*, London, 2005.

MALLESON K., *The Effect of the Constitutional Reform Act 2005 on the relationship between the Judiciary, the Executive and Parliament*, in *House of Lords Constitution Committee, Relations between the executive, the judiciary and Parliament (6th Report of 2007)*, Appendix 3, p. 60 ss.

MARINARI M., *La riforma Jackson e la disciplina delle spese nel processo civile inglese*, visibile su https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-riforma-jackson-e-la-disciplina-delle-spesse-nel-processo-civile-inglese_31-05-2014.php.

MATTEI U., MONATERI P.G., *Introduzione breve al diritto comparato*, Padova, 1997

MENGONI L., *Spunti per una teoria delle clausole generali*, *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 5 s.

MEIER K. J., O'TOOLE JR L J., *The Proverbs of New Public Management Lessons From an Evidence-Based Research Agenda*, 39 *The American Review of Public Administration* 1 (2009), 4 ss

MERRYMAN J., *Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline and Revival of the Law and Development Movement*, 25 *Am. J. Comp. L.* 457 (1977)

MERRYMAN J., *La tradizione di civil law nell'analisi di un giurista di common law*, A. De Vita (a cura di), Milano, 1973

METRO A., *Brevi note sulla "mors litis" per inattività*, in *Fundamina*

(*Pretoria*) [online], 2014, vol.20, n.2, 638 ss.

MICCOLI G., SCIACCA M., *Managerialità giudiziaria e programmi di gestione dei procedimenti civili*, in *Rivista di Dir. Proc.*, 2015, pp. 174 ss.

MICHALIK P., *Justice in crisis: England and Wales, Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford, 1999, pp. 115 ss.

MILLER G. P., *The Legal-Economic Analysis of Comparative Civil Procedure*, 45 *Am. J. Comp. L.* 905 (1997)

MIRANDA A., *Lo "stingimento" delle regole giuridiche tra diritti e limiti nell'era dei flussi migratori e della crisi delle nazioni*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 2018, (4), 1 ss.

MONTELEONE G., *Il processo civile alla luce dell'art. 111 cost.*, in *Scritti sul processo civile, op. cit.*, p. 233 ss.

MONTELEONE G., *L'attuale dibattito sugli "orientamenti pubblicistici" del processo civile*, in *Scritti sul processo civile - vol. I*, Roma, 2012, 293 ss.

MONTELEONE G., *Preclusioni e giusto processo: due concetti incompatibili*, in *Scritti sul processo civile- vol. I*, Roma, 2012, 317 ss.

MONTELEONE G., *Principi e ideologie del processo civile: impressioni di un revisionista*, in *Scritti sul processo civile - vol. I*, Roma, 2012, 247 ss.

MONTERO AROCA J., *Il processo civile «sociale» come strumento di giustizia autoritaria*, in *Riv. Dir.proc.civ.*, 2004, p. 553 ss.

NEUBERGER OF ABBOTSBURY D., *Docketing: Completing Case Management's Unfinished Revolution* (Solicitors' Costs Conference 2012), London, 2012 visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/Speeches/mor-speech-solicitors-cost-conference-lecture-feb2012.pdf>.

NIVARRA L., in *Clauseole generali e principi generali del diritto nel pensiero di Luigi Mengoni*, *Eur. e Dir. Privato*, 2007, p. 411 ss.

OBERTO G., *Il Consiglio d'Europa e i temi della giustizia: la Raccomandazione del 2010 sul tema «Indipendenza, efficienza e responsabilità dei giudici»; la CEPEJ e il Centre de pilotage «CEPEJ-SATURN» del Consiglio d'Europa; il «Programma Strasburgo» e il ruolo del Tribunale di Torino nella rete dei tribunali referenti della CEPEJ*, 2015, disponibile al seguente sito web: http://giacomooberto.com/oberto_consiglio_europa_temi_justizia.htm

ONTANU E.A., VELICOGNA M., CONTINI F., *How many cases? Assessing the comparability of EU Judicial datasets*, 8 *Comparative Law Review* 1 (2017);

PARISI G., *La proponibilità lite pendente della domanda di equa riparazione per eccessiva durata*, in *Giur.It.*, 2019, 2123 ss.

PASSANANTE L., *Il diritto processuale civile tra positivismo e comparazione*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2020, p. 1066 ss.

PASSANANTE L., *La riforma del processo civile inglese*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, p. 1353 ss.

PASSANANTE L., *Processo civile inglese*, in *Enciclopedia del Dir.*, Ann. III, 2010, p. 985 ss.

- PELLEGRINELLI P., voce *Giusto processo (civile)*, in *Digesto Disc. priv., sez. civ., I*, Agg., Torino, 2007, 644 ss.
- PELLEGRINI S., *Il processo civile e la civile giustizia*, Padova, 2005
- PERELMAN C., *The use and abuse of confused notions*, 36 *ETC*, 313 (1979)
- PERRONE A., *Art 6 della Cedu, diritti fondamentali e processo tributario: una riflessione teorica*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2013. 919 ss.
- PIANA D., *Una grande quantità di quali qualità? Valutazione e monitoraggio come strumenti di politica giudiziaria in Europa*, in *Annuario dir. comp. e di studi legislativi*, 2012, 139 ss.
- PINO G., *I principi tra teoria della norma e teoria dell'argomentazione giuridica*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2011, 1, 75 ss
- PROCIDA MIRABELLIDI LAURO A., *Comparazione giuridica e storia nello studio del diritto del tempo presente*, in *Scritti di comparazione e storia giuridica*, P. Cerami e M. Serio (a cura di), Torino, 2013, 44 ss.
- QUARTA A., SMORTO G., *Il diritto privato dei mercati digitali*, Milano, 2020;
- REBORA G., *Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 1, 2018, 68 ss.
- REILING D., *Technology for justice*, Leiden, 2009.
- RESNIK J., *Managerial Judges*, 96 *Harv. L. Rev.* 374 (1982)
- RYDER E., *The Duty of Leadership in Judicial Office*, 2018 (October), visibile su <https://www.judiciary.uk/announcements/speech-by-sir-ernest-ryder-senior-president-of-tribunals-the-duty-of-leadership-in-judicial-office/Speech by Sir Ernest Ryder, Senior President of Tribunals: The Duty of Leadership in Judicial Office | Courts and Tribunals Judiciary>;
- RYDER E., *What's Happening in Justice: A View From England & Wales*, 2018 (May), visibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/05/speech-ryder-spt-ucl-may-2018.pdf>.
- RULE C., *Review of Online Courts and the Future of Justice by Richard Susskind (Oxford University Press, 2019)*, in 11(2) *International Journal for Court Administration* 10 (2020)
- RUSSO F., *Breve storia degli extranei nella magistratura italiana*, Roma, 2019;
- SACCO R., *Il diritto muto*, Bologna, 2015
- SACCO R., *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992.
- SACCO R., *Legal Formants: A dynamic Approach to Comparative Law I*, 39 *Am. J. Comp. L.*, 1 (1991)
- SACCO R., *Legal Formants: A dynamic Approach to Comparative Law II*, 39 *Am. J. Comp. L.*, 343 (1991)
- SACCUCCI A., *Le due «prospettive» della durata ragionevole del processo tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Giur. Cost.*, 2001, 4, 3105 ss.
- SANNA C., *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici italiani ed europei*, Milano, 2008
- SELA A., *The Effect of Online Technologies On Dispute Resolution System Design:*

Antecedents, Current Trends and Future Directions, 21 *Lewis & Clark L. Rev.* 633 (2017)

SERIO M., *Brevi note sul due process of law nell'esperienza del common law inglese*, in *Eur. dir. priv.*, 2000, 1, 205 ss.

SERIO M., *Gli albori della comparazione giuridica nella «Critica di una scienza delle legislazioni comparate» (1857) di Emerico Amari*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Napoli, 2012, 411 ss.

SERIO M., *Imparzialità del giudice e giusto processo: profili comparatistici*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, 4, 991 ss.;

SERIO M., *Il danno da irragionevole durata del processo. Raffronto tra esperienze nazionali*, Napoli, 2009

SERIO M., *L'abuso del processo: una ricerca comparatistica.*, in *Il Giusto Processo Civile*, 2014, 1, p. 119-175.

SERIO M., *L'apporto della comparazione nel rapporto tra scienza giuridica ed elaborazione giurisprudenziale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Napoli, 2011, 433 ss.

SERIO M., *Osservazioni brevi su forme, mezzi e classificazioni della comparazione giuridica*, in *Scritti di comparazione e storia giuridica*, P. Cerami e M. Serio (a cura di), Torino, 2011, 12 ss.;

SERIO M., *Ragionevole durata del processo e tutela delle parti*, in *I diritti fondamentali in Europa. Atti del 15° Colloquio biennale (Taormina, 31 maggio-2 giugno 2001)*, Milano, 2002, 257 ss.

SMORTO G., *Diritto comparato e pluralismo giuridico*, in P. CERAMI-M. SERIO (a cura di), *Scritti di comparazione e storia giuridica*, Torino, 2013, 105 ss

SMORTO G., *Il linguaggio dei diritti e il linguaggio dei rimedi*, in *Categorie e terminologie del diritto nella prospettiva della comparazione (Atti del III Convegno Nazionale SIRD, Como 14-15 marzo 2014)*, M. Graziadei, B. Pozzo (a cura di), Torino, 2014, 185 ss.

SORDI P., *Il giusto processo civile*, Servizio studi Corte Costituzionale, 2014, 265, 1 ss.

SOURGENS F. G., *Reason and reasonableness: the necessary diversity of the common law*, 67 *Me. L. Rev.*, 73 (2015)

SPIGELMAN J. J., *Judicial Accountability and Performance Indicators* (May 10, 2001), 21 *Civil Justice Quarterly* 18 (2002) visibile su <https://ssrn.com/abstract=1802176>;

SPIGELMAN J. J., *The 'new public management' and the court* (July 27, 2001), 75 *Australian Law Journal* (2001), 748 visibile su <https://ssrn.com/abstract=1800452>

STEIN P., *La sentenza nella tradizione giuridica europea*, in *La sentenza in Europa. Metodo, tecnica e stile (Atti del Convegno internazionale – Ferrara, 10-12 ottobre 1985)*, Padova, 1988, 485 ss.

TARUFFO M., *Aspetti fondamentali del processo civile di Civil Law e Common Law*, in *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, 2001, v. 36, 27 ss.

TARUFFO M., *Harmonisation in a Global Context: The ALI/UNIDROIT Principles*, in X.E. Kramer, C.H. van Rhee (a cura di) *Civil Litigation in a Globalising World*, L'Aia, 2012, 208 ss.

TARUFFO M., *Idee per una teoria della decisione giusta*, in *Sui Confini. Scritti sulla giustizia civile*, Bologna, 2002, 219 ss.

TARUFFO M., Intervento per il numero speciale “*due iceberg a confronto: le derive di common law e civil law*”, in *Quaderni Riv.Trim.Proc.Civ.* - vol. XII, 2009, 147 ss.

TARUFFO M., *Introduzione all'edizione italiana*, in *I volti della giustizia e del potere. Analisi comparatistica del processo* (M. Damaška), Bologna, 1999, 9 ss.

TARUFFO M., *Judicial Decisions and Artificial Intelligence*, 6 *Artificial Intelligence and Law* (1998) 311 ss.

TARUFFO M., *L'abuso del processo: profili comparatistici*, in *Dir. Priv.*, 1998, IV, 465-499.

TARUFFO M., *Razionalità e crisi della legge processuale*, in *Sui confini. Scritti sulla giustizia civile*, Bologna, 2002, 53 ss.

TESAURO A., *Corte edu e Corte costituzionale tra operazioni di bilanciamento e precedente vincolante. Spunti teorico-general e ricadute penalistiche (parte I)*, *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, visibile su <https://archiviopcdpc.dirittopenaleuomo.org/>

TEUBNER G., *Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends up in New Divergences*, 61 *The Modern Law Review* 1 (1998), pp. 11 ss

TORRE A., *Magna Carta: un fondamentale contributo alla costruzione del common law e dello stato inglese*, in *Common law: protagonisti e idee nella storia di un sistema giuridico (studi in memoria di Francesco De Franchis)*, Rimini, 2015, 39 ss.

TORRE A., *Regno Unito: giustizia costituzionale e comparazione in un paese «senza costituzione»*, in G.F. Ferrari E A. Gambaro (a cura di), *Corti nazionali e comparazione giuridica*, Napoli, 2006, p. 167 ss.

TROCKER N., *Costituzione e processo civile: dall'accesso al giudice all'effettività della tutela giurisdizionale*, in *Il Giusto Proc. Civ.*, 2019, p. 15 ss.

TROCKER N., *Dal giusto processo all'effettività dei rimedi: l'"azione" nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo – Parte prima*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2007, p. 35 ss.

TROCKER N., *Dal giusto processo all'effettività dei rimedi: l'"azione" nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo - Parte seconda*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2007, p. 439 ss.

TROCKER N., *La concezione del processo di Franz Klein e l'attuale evoluzione del diritto processuale civile europeo*, in *Il Giusto Proc. Civ.*, 2012, p. 31 ss.

TROCKER N., VARANO V. (a cura di), *The reforms of civil procedure in comparative perspective*, Torino, 2005

TROIANO S., voce *Ragionevolezza*, *Enciclopedia del diritto*, Ann. VI, Milano, 2013, 763 ss.

TRUBEK D. M., GALANTER M., *Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States*, 1974 *Wis. L. REV.*

1062 (1974).

TRUBEK D., *Introduction: Law and Development in the Twenty-first Century*, in McAlinn, Gerald Paul (Ed.), *Law and Development in Asia.*, Oxford, p. 1 ss.

TULKENS F., *The right to a trial within a reasonable time: problems and solutions*, in Report della Commissione di Venezia (European Commission for Democracy through Law), *Can excessive length of proceedings be remedied?* (Venezia, 15-16 dicembre 2006), Strasburgo, 2007, 243 ss.

TURNER R., “*Actively*”: *The word that changed the civil courts*, in *The Civil Procedure Rules Ten Years On*, D. Dwyer (ed.), Oxford, 2009, p. 77 ss.

TURRONI D., *La «lotta contro il tempo» nel tempo del giusto processo – Relazione presentata a Firenze, 3 aprile 2009, nell’incontro di studio «L’organizzazione del lavoro del magistrato e la ragionevole durata del processo»*, organizzato dal CSM (Ufficio Referenti per la formazione decentrata) e dall’Osservatorio sulla Giustizia civile di Firenze, consultabile su https://www.academia.edu/1715371/La_lotta_contro_il_tempo_nel_tempo_del_giusto_processo

UZELAC A., VAN RHEE C.H. (a cura di), *Revisiting Procedural Human Rights. Fundamentals of Civil Procedure and the Changing Face of Civil Justice*, Cambridge/Antwerp/Portland, 2017

VAN CAENEGEM R. C., *I signori del diritto*, Milano, 1991

VAN RHEE C.H., *Harmonisation of Civil Procedure: An historical and comparative perspective*, in *Civil Litigation in a Globalising World*, in X.E. Kramer, C.H. van Rhee (a cura di) *Civil Litigation in a Globalising World*, L’Aia, 2012, p. 39 ss.

VAN RHEE C.H., *Introduction*, in *Within a Reasonable time: The history of due and undue delay in civil litigation*, C. H. van Rhee (a cura di), Berlino, 2010, 7 ss.

VAN RHEE C.H., *The development of civil procedural law in twentieth century Europe: from party autonomy to judicial case management and efficiency*, in *Judicial Case Management and Efficiency in Civil Litigation*, C.H. van Rhee (a cura di), Antwerpen/Oxford, 2007, 11 ss.

VAN RHEE C.H., *The Law’s delay: An Introduction*, in *The Law’s delay. Essays on Undue Delay in Civil Litigation*, C.H. van Rhee (a cura di), Antwerp/Oxford/New York, 2004, 1 ss.

VARANO V., *Civil law e common law: tentativi di riflessione su comparazione e cultura giuridica*, in *Quaderni Riv.Trim.Proc.Civ.* - vol. XII, 2009, 49;

VARANO V., BARSOTTI V., *La tradizione giuridica occidentale*, I, Torino, 2006

VELICOGNA M., LUPO G., ONTANU E.A., *Simplifying access to justice in cross-border litigation, the national practices and the limits of the EU procedures. The example of the service of documents in the order for payment claims*, 1 *International Journal of Procedural Law* 93 (2017).

VERDE G., *Giustizia e garanzie nella giurisdizione civile*, in *Riv.Dir.Proc.*, 2000, 299 ss.

VERDE G., *Il processo sotto l’incubo della ragionevole durata*, in *Riv. Dir. Proc.*,

2011, 505 ss.

VERDE G., *Le ideologie del processo in un recente saggio*, in *Riv.dir.proc.*, 2000, p. 676 ss.

VIOLA F., *Ragionevolezza, cooperazione e regola d'oro*, in *Ars Interpretandi*, 2002, 7, 109 ss.

VISSCHER L., *A Law and Economics View on Harmonisation of Procedural Law*, in X.E. Kramer, C.H. van Rhee (a cura di) *Civil Litigation in a Globalising World*, L'Aia, 2012, 65 ss.

VOS G., *20 Years of the Civil Procedure Rules (Law Society Civil Litigation Autumn Conference)*, London, 2019, disponibile su <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2019/10/LawSocietyLitigationConference.9thOctober2019.f-1.pdf>.

VOS G., *Leading the Charge – Our international position (Annual Bar and Young Bar Conference 2020 – 19th November)*, 2020, disponibile su <https://www.judiciary.uk/publications/speech-by-the-chancellor-of-the-high-court-to-the-bar-council-conference-leading-the-charge-our-international-position/>

WATSON A., *Evoluzione sociale e mutamenti del diritto*, Milano, 2006

WATSON A., *Legal Change: Sources Of Law And Legal Culture*, 131 U. Pa. L. Rev. 1121(1983)

WATSON A., *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Edinburgh, 1974

WOOLF H., *Access to Justice: Interim Report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales*, London, 1995.

WOOLF H., *Access to Justice: Final Report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales*, London, 1996.

ZOLO D., *Libertà, proprietà ed uguaglianza nella teoria dei 'diritti fondamentali'*, in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico* (L. Ferrajoli), E. Vitale (a cura di), Bari, 2008, 49 ss.

ZORZETTO S., *Ragionevolezza, politica del diritto e semiotica giuridica. Considerazioni in margine al libro Ragionevolezza e autonomia negoziale*, D&Q, 2010, 10, 601 ss.

ZORZETTO S., *Reasonableness*, 1 *Italian L. J.*, 107 (2015)

ZUCKERMAN A. A. S. (a cura di), *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford, 1999.

ZUCKERMAN A. A. S., *Civil Procedure*, London, 2003.

ZUCKERMAN A.A.S., *Court control and party compliance – The quest for effective litigation management*, in N. TROCKER, V. VARANO (a cura di), *The reforms of civil procedure in comparative perspective*, Torino, 2005, pp. 142 ss.

ZUCKERMAN A. A. S., *Justice in crisis: comparative dimension of civil procedure*, in *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford, 1999, 3 ss.

ZUCKERMAN A. A. S., *The revised CPR 3.9: a coded message demanding articulation* (2013) 32 *CJQ* 123.

ZWEIGERT K., KÖTZ H., *Introduzione al diritto comparato – Principi fondamentali*,
Milano, 1998.