

La giurisdizione tra sovranità e servizio all'utenza. Osservazioni a partire da alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*

di Matteo Carrer**
(24 gennaio 2017)

SOMMARIO: 1. «Non arrivano mai a sentenza». – 2. «Rallentamenti o tempi lunghi, passaggi di atti da un organo all'altro, formalità superflue». – 3. Le copertine colorate dei fascicoli e il brocardo “*in iudiciis ius omne verti*”.

1. «Non arrivano mai a sentenza»¹

Alcune recenti decisioni della Corte costituzionale offrono l'occasione di riflettere su un annoso problema della Repubblica italiana, la eccessiva lunghezza dei procedimenti giurisdizionali.

Tale problema, che tende ormai ad essere concepito come *topos*, ossia vizio endemico per il quale non è nemmeno più necessaria dimostrazione², è estremamente complesso e riguarda nientemeno che l'attività di uno dei classici poteri dello Stato, quello giurisdizionale.

L'amministrazione della giustizia è un compito essenziale per qualunque comunità organizzata – anche se, in via puramente speculativa, potrebbe forse ritenersi non irrinunciabile in materia civile, ove si ammettesse un sistema interamente fondato sull'arbitrato – ed è, in particolare, un compito connaturato allo Stato moderno e profondamente radicato nella nostra Costituzione. Pretendere di riassumere il problema in una semplice formula complessiva sarebbe illusorio, tanto più che, nelle difficoltà che affronta specificamente l'Italia, il tema dei problemi della giustizia non è nuovo: che la si voglia definire con la parola – oggi, forse, persino abusata – “crisi”³ è questione di scelta terminologica e di complessiva visione della gravità del problema, cui non è estranea una considerazione valoriale.

Certo è che la produzione di decisioni è il punto verso cui converge tutta la struttura del potere giudiziario. Per questa ragione, individuare il problema della lentezza dei procedimenti senza contestualizzarlo rischia di confondere le cause con gli effetti. La contestualizzazione può essere compiuta sia con riguardo ai dati – dunque analizzando le

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ «Non arrivano mai a sentenza. Se è reato sbloccare le opere lo sto commettendo. Vedo che i giornalisti dicono che ho attaccato la magistratura. Ma non li sto attaccando, dico solo che non ci vogliono otto anni per andare a sentenza». E ancora: «lo chiedo alla magistratura non solo di indagare ma di arrivare a sentenza: perché ci sono state indagini sul petrolio in Basilicata con la stessa cadenza delle Olimpiadi, 2000-2004-2008, ci sono stati anche arrestati, ma non si è giunti mai a sentenza» (dichiarazioni del Presidente del Consiglio Renzi, *Le accuse di Renzi ai magistrati lucani*, in *Corriere della Sera*, 5 aprile 2016).

² Che pure giunge anche nella forma di giudizio comparativo, nel quale la Repubblica non figura bene: si veda l'annuale rapporto dell'UE sullo stato della giustizia nei Paesi membri (da ultimo la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM(2016) 199 dell'11 aprile 2016), che prende in considerazione, oltre ad altri fattori, l'efficienza e la qualità dei sistemi giudiziari nonché l'indipendenza “percepita” dei magistrati.

³ Cfr. almeno le considerazioni, tutt'altro che inattuali, di P. CALAMANDREI, *Troppi avvocati!*, Firenze, 1921; G. MARANINI, *La crisi della giustizia in Italia*, in *Il Politico*, n. 2/1963, p. 229 ss. Più di recente, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 2002; M. LUCIANI, *La crisi del diritto nazionale*, in *Storia d'Italia. Legge, Diritto e Giustizia*, XXIX, Milano, 2006, p. 1005; B. SASSANI, *Il codice di procedura civile e il mito della riforma perenne*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, p. 1429 ss.

diverse giurisdizioni, le tipologie di giudizio, la distribuzione territoriale degli organi giudiziari e così via –, sia dal punto di vista del rapporto del potere giudiziario con gli altri poteri – dunque studiando l’impatto sulle decisioni delle modifiche ai riti (stabilite dal legislatore, spesso su impulso del Governo) o dell’organizzazione burocratica (dove, di nuovo, interviene in modo sensibile il potere esecutivo) – sia dal punto di vista logico-sistematico costituzionale. La via qui prescelta, nei termini che subito si evidenzieranno, si rivolge al piano sistematico, con una particolare attenzione ai dati organizzativi.

Senza questa opera di contestualizzazione, il mero dato, pur da quantificare e verificare, della lunghezza dei procedimenti giurisdizionali non è scientificamente rilevante, in quanto non permette un’analisi delle sue cause. Esso potrebbe derivare, astrattamente, tanto da una legislazione farraginosa quanto da un’organizzazione burocratica carente, potrebbe essere espressione di un malfunzionamento interno alla magistratura oppure dovuto interamente a fattori ad essa esterni.

Lo stesso concetto di “eccessiva durata” dei procedimenti ha necessità di una contestualizzazione per essere quantificato. Per la Repubblica valgono, in via di previsione generale, l’art. 111 Cost., che esplicitamente riconosce il diritto alla ragionevole durata del processo, e l’art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (d’ora in avanti CEDU), firmata il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva dalla legge n. 848/1955.

Sono noti – e non ci si sofferma sul punto – i termini del contenzioso che si è aperto a questo proposito avanti la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (d’ora in avanti Corte EDU) e le ripetute condanne della Repubblica Italiana per violazione dell’art. 6 CEDU⁴.

La legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell’art. 375 del codice di procedura civile), cd. “legge Pinto”, è stata approvata con l’intento di porre rimedio agli effetti delle disfunzioni e, così facendo, quantificare la durata di un processo ragionevole, dare

⁴ La logica conosce da tempo immemore la fallacia *ad hominem*, tipica di chi pretende di contrastare un argomento attaccando non il suo contenuto ma colui che lo sostiene. Pur consapevoli di ciò, ci si può in ogni caso tuzioristicamente domandare quali siano i tempi di giudizio dell’organo che tanto ha lavorato per la ragionevolezza dei tempi di giudizio. Nelle statistiche ufficiali, facilmente consultabili sul sito della Corte EDU, tale dato non è evidenziato. Anzi, nel documento in lingua italiana *Corte europea dei diritti dell’Uomo. Domande e risposte*, in http://www.echr.coe.int/Documents/Questions_Answers_ITA.pdf, alla domanda «quanto tempo dovrò attendere?» la risposta è: «in considerazione del carico di lavoro attuale, è possibile che la Corte proceda al primo esame del Suo ricorso dopo un anno dalla sua introduzione. Taluni ricorsi possono essere qualificati come urgenti e trattati in via prioritaria, specialmente nel caso in cui si fa stato di un pericolo imminente che minaccia l’integrità fisica del ricorrente». Identica risposta si trova in ulteriori documenti, quali *The Echr in 50 Questions*, in http://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_ENG.pdf: «#36: how long do proceedings before the Court usually last? It is impossible to indicate the length of proceedings before the Court. The Court endeavours to deal with cases within three years after they are brought, but the examination of some cases can take longer and some can be processed more rapidly». Si potrebbe dunque credere che la semplice quantità metta in crisi anche il sistema meglio organizzato. «Il ricorso arriva all’Ufficio Centrale della Corte che riceve mediamente circa 1500 lettere al giorno. Considerato l’elevato numero di corrispondenza, la Corte non è in condizione di accusarne ricevuta»; così, «nel corso del procedimento, anche se Le sembra che sia già trascorso molto tempo, attenda di essere contatto dalla Corte. Considerato l’elevato numero di ricorsi presentati ogni anno (più di 50.000) ed il numero di ricorsi pendenti, la Corte non può accusare ricevuta delle lettere o dei documenti che riceve ovvero indicare la data approssimativa di trattazione del ricorso» (in tal senso il documento *Il mio ricorso alla Cedu*, in http://www.echr.coe.int/Documents/Your_Application_ITA.pdf). Si tenga conto, peraltro, delle peculiarità della Corte EDU quanto alla ricevibilità dei ricorsi, che permettono di non passare all’esame del merito in una quantità notevolissima di casi: «In recent years the Court has concentrated on examining complex cases, and has decided to join certain applications which raise similar legal questions so that it can consider them jointly. Thus, although the number of judgments delivered each year is not increasing as rapidly as in the past, the Court has examined more applications. In 2015 the Court delivered 823 judgments concerning 2,441 applications. A total of 45,576 applications were decided in 2015, through a judgment or decision, or by being struck out of the list» (*The ECHR in facts & figures*, in http://echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2015_ENG.pdf).

attuazione alla norma costituzionale e consentire alla Repubblica il rispetto della norma internazionale.

Soltanto a titolo di osservazione, si fa notare come questo sia uno dei casi di cui sopra, nei quali il buon funzionamento di un potere statale – nello specifico il giudiziario – dipende dalle scelte di un diverso potere statale, il legislativo. Il legislatore è intervenuto per garantire il rispetto della Costituzione e della CEDU, ha poi modificato la normativa in funzione di esigenze di bilancio, ma le norme della legge citata hanno un chiaro e diretto impatto sulla funzione giurisdizionale. Ulteriormente, si può notare come i rimedi di cui alla legge n. 89/2001 siano – per mutuare la terminologia medica – palliativi piuttosto che curativi. Ben avrebbe potuto il legislatore riformare integralmente il rito (*rectius*, tutti i diversi riti) e con ciò (cercare di) ottenere come effetto una durata ragionevole dei processi: non vi è dubbio che il Parlamento nel corso del tempo si sia mosso anche in quella direzione⁵, ma soprattutto la previsione di un termine complessivo, che faccia salvo il sistema esistente e che renda contemporaneamente obbligatoria una soglia massima temporale nel rispetto della quale il sistema deve lavorare (la soglia 3+2+1, calcolati come anni per ciascun grado di giudizio: v. l'art. 2, co. 2-*bis*, l. n. 89/2001), è una scelta significativa che, da un lato, pone un termine generale, dall'altro, attraverso la previsione dell'equa riparazione, permette alla Repubblica di ottemperare, sia pure in via risarcitoria, agli obblighi previsti dalla CEDU. Se si considera la legge n. 89/2001 quale norma di attuazione dell'art. 111, co. 2°, Cost., si dovrebbe leggere la disposizione costituzionale, secondo la quale la legge «assicura la ragionevole durata» del processo, nel senso che «la legge quantifica un arco temporale nel rispetto del quale la durata del processo si intende ragionevole». Oltre questa soglia, è prevista una procedura di equa riparazione. Un'opzione interpretativa tutt'altro che illogica, ma riduttiva e che finisce per scontrarsi irrimediabilmente, come si vedrà, con le spigolosità di un termine prefissato.

Il punto che qui interessa maggiormente, sul quale si sofferma la sent. n. 36/2016 della Corte costituzionale, è ulteriore e più specifico.

Nonostante la previsione costituzionale e la disciplina di legge, non è escluso dallo stesso legislatore che si dia il caso di procedimenti di durata eccedente il termine ragionevole⁶. In questi casi, come accennato, è previsto un indennizzo, che prende il nome di “equa riparazione”, il quale – è questo il punto – non viene liquidato in via amministrativa ma dà origine ad un nuovo processo, in quanto «nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione» (art. 2, co. 2, l. n. 89/2001).

Esiste nell'ordinamento il diritto ad agire in giudizio affinché venga posto rimedio al pregiudizio derivante da un processo di durata non ragionevole. Nel momento in cui è un processo a rimediare a un altro processo, nel sistema avviene un cortocircuito logico, che si estende più in profondità di quanto non si possa qui commentare. Infatti, anche il processo “volto all'equa riparazione del danno” deve rispettare un termine ragionevole⁷.

⁵ Accompagnando, peraltro, all'univocità dell'obiettivo una pluralità di interventi che si susseguono l'uno all'altro, di cui l'ultimo è il disegno di legge AC 2953 “Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile”, approvato alla Camera il 10 marzo 2016 (ora all'esame del Senato come A.S. n. 2284).

⁶ Per dare una definizione del fenomeno, secondo i dati del Ministero della Giustizia (in www.giustizia.it) i procedimenti pendenti al 30 giugno 2015 per equa riparazione erano 24.523, a fronte di un'iscrizione di circa 10.200 nuovi procedimenti all'anno sia nel 2014 che nel 2015. Come noto, essi sono di competenza delle Corti d'Appello, presso le quali risultano iscritti, in totale, circa 110.000 procedimenti l'anno (di cui, come detto, attorno a 10.000 solo per ottenere l'equa riparazione), con una pendenza alla medesima data di 330.000 procedimenti complessivi: l'equa riparazione costituisce, quindi, il tutt'altro che trascurabile 9% delle iscrizioni e 7,5% delle pendenze.

⁷ Un ulteriore, ennesimo profilo è quello «del ritardo della Pubblica Amministrazione nel pagamento delle somme riconosciute in forza di decreto di condanna “Pinto” definitivo, pronunciato ai sensi dell'art. 3 della legge 24 marzo 2001, n. 89», caso nel quale «l'interessato, ove il versamento delle somme spettanti non sia

È su questo punto che si è instaurata la questione di legittimità proposta alla Corte costituzionale nel caso di specie: l'art. 2, co. 2-*bis*, della legge n. 89/2001⁸ sottopone il procedimento di riparazione alle medesime tempistiche del processo di cognizione ordinario (oltre a recare previsioni speciali esclusivamente per il procedimento di esecuzione forzata e per le procedure concorsuali), quando, ad esempio, già la Corte di cassazione, Sez. VI civile, 6 novembre 2014, n. 23745⁹ aveva statuito che il termine di sei anni previsto dalla legge si applica ai soli processi strutturati su tre gradi di giudizio, mentre il procedimento di riparazione è strutturato in due soli gradi. E – aggiunge la Consulta seguendo la ricostruzione del giudice *a quo* – secondo la Corte EDU «il diritto all'equa riparazione dovuta a causa dell'eccessiva protrazione di un procedimento disciplinato dalla legge n. 89 del 2001 andrebbe soddisfatto con particolare celerità, mentre non sarebbero adeguati a tal fine i termini previsti in via generale, con riferimento alla durata dell'ordinario processo di cognizione»¹⁰.

La Corte costituzionale ritiene che «dalla giurisprudenza europea consolidata si evince il principio di diritto, secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse», poiché «alla luce dell'interpretazione data dal giudice europeo all'art. 6 della CEDU, [la Corte EDU] aveva in precedenza determinato il termine ragionevole di cui si discute, per il caso di procedimento svoltosi in entrambi i gradi previsti, in due anni».

La Corte costituzionale rintraccia nella propria giurisprudenza un canone che si fa man mano più rigido: partendo dalla constatazione che «la Convenzione accorda allo Stato aderente ampia discrezionalità nella scelta del tipo di rimedio interno tra i molteplici ipotizzabili, ma nel caso in cui opti per quello risarcitorio, detta discrezionalità incontra il limite dell'effettività» (sent. n. 30/2014¹¹), aggiunge che «vi è, perciò, uno spazio per scelte discrezionali che incidono sulla determinazione di quanto spetta a titolo di equa riparazione, purché esse siano esercitate nel rispetto dei principi cardine con cui la Corte di Strasburgo colora di significato l'art. 6 della CEDU e purché tali scelte non si prestino, in linea astratta, a incidere sull'*an* stesso del diritto, anziché sul *quantum*» (sent. n. 184/2015). Da queste premesse la Consulta conclude che «la discrezionalità del legislatore nella costruzione del rimedio giudiziale in questione, e in particolar modo nella specificazione dei criteri di quantificazione della somma dovuta, non si presta "in linea astratta ad incidere sull'*an* stesso del diritto, anziché sul *quantum*", come invece accadrebbe se, per effetto della norma censurata, dovesse venire integralmente rigettata la domanda di equa riparazione»: in altri termini, il legislatore italiano non è libero di specificare criteri estranei alla consolidata giurisprudenza della Corte EDU, dal che

intervvenuto entro il termine dilatorio di mesi sei [...] e giorni cinque [...], ha diritto [...] ad un ulteriore indennizzo commisurato al ritardo» (Cass., Sez. un. civ., 19 marzo 2014, n. 6312). In questo caso la Suprema Corte, a sezioni unite, si è occupata, attraverso un processo, del diritto di ricevere in tempi ragionevoli l'indennizzo stabilito da un precedente processo *ex lege* Pinto (a sua volta sottoposto a ragionevolezza nella durata) per violazione della ragionevole durata di un primo processo il cui ritardo tutto ha generato. Una vera cascata di ricorsi al giudice potenzialmente inarrestabile (si pensi all'eventuale ritardo nel pagamento dell'indennizzo ulteriore).

⁸ Introdotta dal d.l. n. 83/2012 "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modificazioni dalla l. n. 134/2012.

⁹ Cfr. anche sent. Cass., Sez. VI civile, Sottosez. 2, 3 settembre 2015, n. 18839.

¹⁰ Così il punto 1 del "considerato in diritto", ma la Corte specifica anche le sentenze di riferimento: Corte EDU, sentenza 6 marzo 2012, *Gagliano Giorgi contro Italia*; sentenza 27 settembre 2011, *CE.DI.SA Fortore snc, Diagnostica Medica Chirurgica contro Italia*; sentenza 21 dicembre 2010, *Belperio e Ciarmoli contro Italia*.

¹¹ Su cui v. G. SORRENTI, *Gli emendamenti alla legge Pinto al primo vaglio di legittimità costituzionale, ovvero di convenzionalità: un contrasto inesplorato ma sussistente*, in *www.federalismi.it*, n. 9/2014.

discende l'incostituzionalità dell'art. 2, co. 2-*bis*, legge n. 89/2001, nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge Pinto.

In quest'ottica si inserisce la sent. n. 184/2015¹² che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 2, co. 2-*bis*, legge cit. «nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico».

A questo punto, vi sono ragioni per ritenere problematiche anche le modifiche apportate alla legge n. 89/2001 dalla legge di stabilità 2016¹³, che ha inserito alcuni "rimedi preventivi" (art. 1-*ter* l. n. 89) da esperire nel processo "base", al di fuori dei quali un futuro ricorso per equa riparazione diviene inammissibile (art. 2). Come rimedio preventivo si considera l'utilizzo, nel processo civile, del procedimento sommario ex art. 702-*bis* c.p.c. invece di quello ordinario, o il fare istanza di passaggio al primo se il processo è iniziato col secondo¹⁴, ovvero il proporre istanza di accelerazione nei processi penale, contabile e di cassazione. La *ratio* dell'intervento del legislatore – ossia coinvolgere le parti nell'"accelerazione" del processo e limitare i casi di equa riparazione, che gravano sull'erario¹⁵ –, pur chiaro, potrebbe anche essere intesa nel senso di incidere «sull'*an* stesso del diritto», nel qual caso ne discenderebbe l'incostituzionalità.

2. «*Rallentamenti o tempi lunghi, passaggi di atti da un organo all'altro, formalità superflue*»¹⁶

I profili fin qui analizzati hanno indubbio interesse sotto più profili: per il modo in cui influiscono sui rapporti tra CEDU e Costituzione; per la lettura della giurisprudenza di Strasburgo effettuata dalla Corte costituzionale; per il diritto all'equa riparazione così come viene configurato; per il dialogo, non sempre lineare, tra legislatore, giurisprudenza comune e giurisprudenza costituzionale sul tema specifico dell'equa riparazione e delle modifiche apportate alla legge n. 89/2001.

In questa sede ci si concentrerà su un solo aspetto, per certi versi più semplice rispetto a quelli citati e soprattutto più direttamente attinente alla concezione e all'organizzazione della funzione giurisdizionale, delle cui difficoltà si accennava all'inizio.

Non si può trascurare, però, il profilo dell'azione in giudizio come fondamentale e quasi aristotelico motore immobile di tutto il sistema. È scontato che è il diritto d'azione il perno attorno al quale ruotano tutte le questioni che si sono affrontate, ma, proprio per il suo ruolo centrale e per il carattere di principio supremo dell'ordinamento (Corte cost., sent. n. 18/1982), si tende a non coinvolgere in modo diretto e dialettico l'azione come categoria concettuale nelle considerazioni sull'amministrazione della giustizia e sulla funzione giurisdizionale. L'immagine usata poco sopra di "motore immobile" vuole proprio suggerire questo aspetto. Ebbene, dopo aver chiarito i termini del problema che si vuole affrontare,

¹² Su cui v. M. PAPPONE, *Irragionevole durata del processo, dopo la pronuncia n. 184/2015 della Consulta: il termine decorre anche dalla conoscenza formale del procedimento durante le indagini preliminari*, in www.penalecontemporaneo.it.

¹³ L. 28 dicembre 2015, n. 208, in particolare art. 1, co. 777.

¹⁴ Ovvero, sempre nel caso di processo civile, altri istituti relazionati allo stato e al grado, meglio specificati al co. 1 dell'art. 1-*ter*.

¹⁵ Comportando il versamento di «somme impressionanti» (così definite dalla delibera del CSM del 17 giugno 2015).

¹⁶ «Il principio di ragionevole durata del processo, per quanto rivolto al legislatore, ben può fungere da parametro di costituzionalità con riguardo a quelle norme processuali [...] le quali prevedano rallentamenti o tempi lunghi, passaggi di atti da un organo all'altro, formalità superflue non giustificate da garanzie difensive né da esigenze repressive o di altro genere» (Cass., Sez. un. civ., 9 ottobre 2008, n. 24883).

si tornerà proprio sul concetto di azione, nella convinzione che tale diritto debba essere parte integrante dei discorsi su questa tipologia di questioni.

Prendendo di nuovo come riferimento paradigmatico la sentenza costituzionale n. 36/2016, si può notare come nella ricostruzione dei molteplici atti di promovimento (sei ordinanze, tutte del medesimo giudice *a quo*, la Corte d'Appello di Firenze) compaiano, come dati rilevanti, le durate dei procedimenti¹⁷ e, anche ai fini processuali, i gradi di giudizio¹⁸, ma degli altri elementi dei processi nulla venga all'attenzione e nulla sia ritenuto necessario alla risoluzione della questione di legittimità costituzionale. È pur vero che gli elementi di fatto del processo vengono all'analisi del giudice che deve liquidare l'equa riparazione, ma è proprio il carattere dell'equa riparazione – “rimedio-tampone” «che in alcun modo agisce nel senso di guarire il male della irragionevole durata dei processi»¹⁹ – a dimostrare che la durata ragionevole del procedimento, nei tempi quantificati dalla legge, si impone indipendentemente dai dati di fatto della causa in giudizio.

A questa osservazione si può replicare che la durata ragionevole è tale di per sé e che non si vede come mai – salvo essere smentiti da fin troppi esempi concreti, nell'ordine di decine di migliaia – nel tempo assegnato (di massimo sei anni per tre gradi di giudizio) non si riesca a giungere a sentenza definitiva²⁰.

In realtà, una durata ragionevole *iuris et de iure* è un obiettivo per ogni singolo processo, più che uno standard. In secondo luogo, si può notare come tale limite sia unico nel suo genere. Nessun'altra funzione dello Stato così espressiva della sovranità (art. 101 Cost.), nel momento del suo esercizio – non tanto scorretto o deviato o improprio ma – fuori termine²¹, può dare àdito ad un risarcimento.

La sua stessa sottoposizione ad una durata temporale l'avvicina, anziché all'esercizio di un potere sovrano, ad un servizio amministrativo o, addirittura, all'esecuzione di un obbligo tra le parti in cui il termine sia essenziale.

Lo Stato italiano, tuttavia, non ha la possibilità di scegliere se attivare o non attivare un giudizio, in quanto questo dipende dall'esercizio del diritto d'azione, che è a disposizione del titolare (art. 24 Cost.) oppure è preciso obbligo costituzionale del Pubblico ministero nel caso dell'azione penale (art. 113 Cost.); nel momento in cui è adito come giudice, lo Stato deve realizzare un attento contemperamento di diritti e interessi tra loro opposti o concorrenti in modo anche significativamente distante – interessi tra i quali le esigenze di rapidità non sono necessariamente massimizzate dalle parti in causa²² – e, oltre tutto ciò,

¹⁷ Che la Corte puntualmente ricostruisce nel “ritenuto in fatto”: sette anni e dieci mesi, in due gradi (ord. n. 181/2014); due anni e sette mesi, in due gradi (ord. n. 8/2015); cinque anni e dieci mesi, in unico grado (ord. n. 9/2015); due anni, nove mesi e sedici giorni, in unico grado (ord. n. 10/2015); quattro anni, otto mesi e quindici giorni, in unico grado (ord. n. 11/2015); due anni e otto mesi, in unico grado (ord. n. 12/2015).

¹⁸ Infatti, risultano inammissibili per difetto di rilevanza le questioni promosse dalle ord. nn. 8, 11 e 12 del 2015, in quanto impugnano la norma relativa ai tempi massimi del giudizio di cassazione, senza che questo abbia avuto luogo nel caso di specie (punto 3 del c.i.d.).

¹⁹ G. SORRENTI, *Gli emendamenti alla legge Pinto*, cit., p. 5; ma cfr. anche Id., *Sul triplice rilievo di Corte cost., sent. 49/2015, che ridefinisce i rapporti tra ordinamento nazionale e CEDU e sulle prime reazioni di Strasburgo*, in www.forumcostituzionale.it.

²⁰ Cfr. su questo punto le dichiarazioni del Presidente del Consiglio riportate alla nota 1.

²¹ Si potrebbe obiettare che un esercizio del potere fuori termine, cioè una durata *irragionevole*, sia di per sé un esercizio viziato, ma la giurisprudenza costituzionale ha confermato come la ragionevolezza non sia un parametro modulabile dal legislatore. Pertanto, la ragionevolezza quantificata è un dato che si cala dall'esterno nell'ordinamento italiano. Quindi, se si ammette che l'esercizio fuori termine del potere sia viziato, si deve ammettere la contemporanea limitazione di sovranità modificando la frase di cui sopra nel modo che segue: nessun altro potere dello Stato così vicino al concetto di sovranità (art. 101 Cost.) nel momento del suo esercizio è così fortemente e dettagliatamente influenzato da una limitazione di sovranità (ma il problema andrebbe quantomeno analizzato anche in relazione all'art. 24, u.c., Cost., secondo cui «la legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari»).

²² Nonostante la Suprema Corte abbia avuto modo di osservare che «il principio costituzionale di ragionevole durata del processo si rivolge non soltanto al giudice quale soggetto processuale, in funzione acceleratoria, ma anche e soprattutto al legislatore ordinario ed al giudice quale interprete della norma processuale [...]

deve rispettare precise scadenze e tempistiche che, rispetto al criterio di ragionevolezza-standard della CEDU, non sono estranee ad uno stampo aziendalistico-efficientistico.

Come ha rilevato con estrema chiarezza e precisione la Cassazione, «l'evoluzione del quadro legislativo, ordinario e costituzionale, mostra l'affievolimento della centralità del principio di giurisdizione intesa come espressione della sovranità statale, accompagnata dalla simmetrica emersione della esigenza di sburocratizzare la giustizia, non più espressione esclusiva del potere statale, ma servizio per la collettività, che abbia come parametro di riferimento l'efficienza delle soluzioni e la tempestività del prodotto-sentenza, in un mutato contesto globale in cui anche la giustizia deve adeguarsi alle regole della concorrenza (si parla infatti di concorrenza degli ordinamenti giuridici)» (Cass., Sez. un. civ., 9 ottobre 2008, n. 24883²³).

Tuttavia, la sburocratizzazione del procedimento non può, nemmeno in ipotesi, far venir meno il contemperamento dei diritti sostanziali in gioco e, *ça va sans dire*, dei diritti costituzionali comunque coinvolti, tra cui il primo è proprio il diritto d'azione ex art. 24 Cost. Ugualmente chiara è stata proprio la Corte costituzionale con la sent. n. 77/2007²⁴: «il principio della incomunicabilità dei giudici appartenenti ad ordini diversi – comprensibile in altri momenti storici quale retaggio della concezione cosiddetta patrimoniale del potere giurisdizionale e quale frutto della progressiva vanificazione dell'aspirazione del neo-costituito Stato unitario (legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo) all'unità della giurisdizione, determinata dall'emergere di organi che si conquistavano competenze giurisdizionali – è certamente incompatibile, nel momento attuale, con fondamentali valori costituzionali»²⁵, quelli alla base degli artt. 24 e 111 Cost.²⁶. È bene aggiungere, però, che la Consulta rileva altresì che il principio della incomunicabilità è eccessivamente rigido, in quanto «la essenziale ragion d'essere dei giudici, ordinari e speciali, la loro pluralità non può risolversi in una minore effettività, o addirittura in una vanificazione della tutela giurisdizionale».

Così la Corte di Cassazione è esplicita nel riconoscere come canoni fondamentali la “tempestività del prodotto-sentenza” e una giustizia meno legata alla sovranità e più vicina alle regole della concorrenza. Le quali ultime, peraltro, sono note alla Costituzione, almeno a livello formale, nemmeno come principio economico *tout court* ma, meno

nonché a tutti i protagonisti del giudizio, ivi comprese le parti» (Cass., Sez. trib. civ., 24 gennaio 2007, n. 1540) e nonostante le modifiche “acceleratorie” apportate dalla legge di stabilità 2016, non sempre la parte è interessata alla rapidità della definizione della controversia. Risulta molto interessante l'orientamento della Corte EDU secondo il quale, «in presenza di un esito processuale quale quello che estingue il reato per prescrizione, il nocumento derivante all'imputato per una irragionevole durata del processo non assurge più a “pregiudizio importante”: con la conseguenza che esso non attinge la “soglia minima di gravità” necessaria per configurare la violazione dell'art. 6 par. 1 CEDU» (P. GAETA, *La prescrizione del reato come compensazione del processo irragionevolmente lungo: ovvero del criterio del “pregiudizio importante” nella giurisprudenza di Strasburgo*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2012, p. 154). In altri termini, la prescrizione costituisce già una forma di “equa riparazione”.

²³ Su cui v. V. SARCONI, *Nota minima a Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 9 ottobre 2008, n. 24883 – Riconoscimento della competenza del giudice adito*, in *Amministr@tivamente*, n. 1/2009.

²⁴ Su cui v. M.A. SANDULLI, *I recenti interventi della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione sulla traslatio iudicii*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2007; A. MANGIA, *Il lento incedere dell'unità della giurisdizione*, in *www.forumcostituzionale.it*; A. SCOGNAMIGLIO, *Corte di cassazione e Corte costituzionale a favore di una pluralità dei giudici compatibile con effettività e certezza della tutela*, in *www.judicium.it*.

²⁵ Punto 5 del “considerato in diritto”.

²⁶ Il periodo (nel medesimo punto 5 del c.i.d.) intermedio tra i due citati è il seguente: «se è vero, infatti, che la Carta costituzionale ha recepito, quanto alla pluralità dei giudici, la situazione all'epoca esistente, è anche vero che la medesima Carta ha, fin dalle origini, assegnato con l'art. 24 (ribadendolo con l'art. 111) all'intero sistema giurisdizionale la funzione di assicurare la tutela, attraverso il giudizio, dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi».

ambiziosamente, come materia di potestà legislativa statale ex art. 117, secondo comma, lett. e)²⁷.

Nondimeno, nella citata sent. n. 24883 del 2008 la Cassazione interpreta l'art. 37 c.p.c. (secondo cui «il difetto di giurisdizione del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione o dei giudici speciali è rilevato, anche d'ufficio, in qualunque stato e grado del processo») alla luce dell'art. 111 Cost. stravolgendone il tenore letterale, «trattandosi di norma che appare *ictu oculi* in contrasto con il generale principio di economia processuale», che *plus lex dixit quam voluit* e «deve essere interpretata in senso restrittivo e residuale». L'art. 37 c.p.c., a giudizio della Suprema Corte, «sacrificava al mito della inderogabilità della giurisdizione ogni principio di economia processuale» e costituiva «il fulcro di un sistema, di cui era anche norma di chiusura, in quanto individuava nell'esercizio della giurisdizione e nel suo riparto una tipica espressione della sovranità statale e del suo monopolio legislativo, insensibile ai comportamenti e alla volontà degli utenti della giustizia (salvo particolarissime eccezioni)».

Per quanto di estensione limitata – ma pur sempre riferita ad un “fulcro di un sistema” – l'esempio mostra che fondare la funzione giurisdizionale su principi (se non necessariamente nuovi, quantomeno) diversi e innovativi rispetto a quelli classici non è un'operazione neutrale.

3. *Le copertine colorate dei fascicoli e il brocardo* “in iudiciis ius omne verti”

Il problema della lunghezza dei processi nella Repubblica non è semplice né riducibile a pochi tratti. Si è argomentato che puntare sulla pura rapidità ed efficienza del prodotto-sentenza comporta ulteriori profili problematici, ma rimane pur sempre la necessità di ridurre i tempi dei procedimenti giudiziari.

Per quanto riguarda i possibili rimedi, l'idea di una “riforma” è sempre presente e auspicata.

Non è eccessivo credere che la riforma dell'ordinamento della magistratura sia stata di stretta attualità fin dalla fondazione della Repubblica. La VII disposizione transitoria della Costituzione prevede che, «fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente»: nel momento in cui la Repubblica compie 70 anni, è ancora in vigore il regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, sia pure più volte modificato nel corso del tempo, nella perdurante mancanza di una “nuova legge” organica.

È notevole che una delle più significative tra le recenti modifiche sia quella apportata dai d.lgs. nn. 155 e 156 del 2012, di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, revisione reiteratamente sottoposta al vaglio della Corte costituzionale²⁸ (sentt. nn. 237/2013, 12/2014, 5/2015, ord. n. 15/2014) ma che ne ha sostanzialmente superato il controllo senza pregiudizio per l'azione riformatrice voluta dal Governo e dal Parlamento. Il riordino della c.d. geografia giudiziaria, tuttavia, ha almeno due anime: una riguardante l'efficienza, l'altra i risparmi di spesa. Per quanto le due non siano incompatibili tra loro, non sono necessariamente coincidenti, per cui non si deve comunque intendere la riforma come protesa puramente all'efficienza.

Un'altra innovazione significativa è stata l'introduzione del processo civile telematico (disciplinato dal d.P.R. n. 123/2001, reso obbligatorio dal d.l. n. 90/2014, convertito in l. n. 114/2014), innovazione tecnologica che costituirebbe «non solo una fonte di risparmio di

²⁷ Nella formulazione “tutela della concorrenza” (art. 117, secondo comma, lett. e vigente dopo la l. cost. n. 3/2001), ovvero in quella “tutela e promozione della concorrenza”, secondo la deliberazione di legge costituzionale approvata in ultima lettura dalla Camera dei Deputati il 12 aprile 2016, ma respinta nel referendum del 4 dicembre 2016.

²⁸ In sede tanto di legittimità costituzionale delle leggi, quanto di ammissibilità di quesiti referendari.

spesa, ma un motore di cambiamento culturale, e di avvicinamento del cittadino all'amministrazione della giustizia»²⁹.

Ulteriore cardine del programma di complessivo abbattimento dei tempi dei processi riguarda la degiurisdizionalizzazione, che non comporta interventi sulla funzione giurisdizionale, ma l'abbattimento *tout court* del numero di vertenze da giudicare³⁰.

Il rimedio, estremamente lineare in astratto, si confronta non solo con la complessità di un'efficace modalità operativa, ma con tutti i problemi legati al sistema dei diritti garantiti dalla Costituzione e dalle leggi, con la quantità di norme diverse presenti nell'ordinamento, nonché con la centralità – che diviene pervasività – del diritto d'azione così come configurato dalla Costituzione e vivente nell'ordinamento, il quale concede a «tutti» il diritto di ricorrere a un giudice per la tutela (che non implica necessariamente l'avvenuta lesione) di (tutti i) diritti e interessi legittimi. Lo Stato, come accennato sopra, non può liberamente abdicare alla funzione giurisdizionale o a suoi ampi settori e, a ben vedere, questo elemento comporta una interessantissima triangolazione con la coppia, già citata, sovranità-efficienza. Sviluppare questo argomento, così come il precedente, richiede innanzitutto un approfondimento del diritto d'azione e, soprattutto, una sua complessiva collocazione sul piano costituzionale, che significherebbe – almeno a giudizio di chi scrive – riprendere le fila di quella polemica sull'*actio* che ebbe tanta fortuna in dottrina tra i secoli XIX e XX³¹ ma che, dopo essere giunta a rilevanti risultati d'analisi, non ha più incontrato significativa ripresa tra gli studiosi e che, ciononostante, tanto più si rende interessante se calata nel quadro costituzionale attuale.

Dunque, pur tenendo presente la centralità del diritto d'azione, motore immobile della giurisdizione e, proprio per questo, bisognoso di approfondimento, ci si può concentrare su un terzo metodo per l'abbattimento dei tempi del processo, meno ambizioso, seppur solo sul piano delle modifiche da apportare all'ordinamento: una organizzazione burocratica che favorisca, *rebus sic stantibus*, lo smaltimento dell'arretrato e l'efficiente riduzione della giacenza.

Quest'ultimo punto è terreno fertile per l'intervento del Governo, il quale può dispiegare il proprio impegno, non privo di una caratterizzazione di indirizzo politico, anche su fattori organizzativi, dispiegando risorse, progettando o suggerendo interventi.

Come tipico per l'Esecutivo, i piani di intervento si intersecano, passando da stanziamenti per l'acquisto di nuovi computer a disegni di legge di riforma dell'intero processo civile³².

Tra i vari interventi, è significativo il progetto denominato "Strasburgo 2"³³, che consiste in un'iniziativa ministeriale (il numero ordinale 2 fa riferimento all'estensione a livello nazionale di un progetto dallo stesso nome condotto in autonomia dal Tribunale di Torino, che aveva ottenuto buoni risultati) elaborata nel dicembre 2014. Tale progetto si innestava

²⁹ Così il sito del Ministero della Giustizia: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_15_7.wp.

³⁰ Da ultimo, l'esecutivo è intervenuto con il citato d.l. n. 90/2014, convertito in l. 114/2014, e con il d.l. n. 83/2015, convertito in l. n. 132/2015, che prevedono a tale proposito meccanismi di incentivazione fiscale della negoziazione assistita e dell'arbitrato.

³¹ A partire dai fondamentali contributi di B. WINDSCHEID, T. MUTHER, *Polemica intorno all'actio* (a cura di E. Heinitz e G. Pugliese), Sansoni, Firenze, 1954, p. 3 ss. Tale volume raccoglie in lingua italiana due contributi della dottrina tedesca apparsi quasi un secolo prima: B. WINDSCHEID, *Die «Actio» des römischen Civilrechts vom Standpunkte des heutigen Recht*, J. Buddeus, Düsseldorf, 1856, nonché T. MUTHER, *Zur Lehre von der römischen «Actio», dem heutigen Klagerecht, der Litiscontestation und der Singularsuccession in Obligationen*, A. Deichert, Erlangen, 1857.

³² Cfr. la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015 - nota di sintesi* del 22 gennaio 2016, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_15_7.wp.

³³ Per una descrizione complessiva del Progetto "Strasburgo 2" aggiornata al 14 novembre 2014 si veda il sito del Ministero della Giustizia (https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_10_1.wp?previousPage=mg_2_9), nonché l'aggiornamento reso disponibile il 30 settembre 2015 (all'indirizzo https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?previousPage=mg_2_9_10&contentId=ART1184054).

sull'obiettivo governativo del "dimezzamento" dell'arretrato civile³⁴ ed era fondato su un innovativo censimento selettivo delle cause pendenti, divise per anzianità, per materia, per tipologia d'ufficio, per aree geografiche e per dimensione dei singoli uffici, in vista dell'obiettivo complessivo di consentire una riduzione dell'arretrato che non andasse a discapito delle controversie più recenti e non provocasse, di conseguenza, un aumento del rischio di successivi ricorsi per equa riparazione. Il progetto ha dato risultati apprezzabili: dal 14 novembre 2014 al 30 settembre 2015 le cause iscritte a ruolo prima del 2000 sono scese da 86.283 a 44.639, le cause iscritte dal 2001 al 2005 sono scese da 127.146 a 73.928 e le cause iscritte dal 2006 al 2010 sono scese da 835.190 a 512.945. Come ovvio, considerando fisiologico un arretrato triennale³⁵, lo smaltimento delle pendenze più risalenti deve bilanciarsi con la trattazione delle cause più recenti, poiché lo scorrere del tempo invecchia progressivamente tutte le controversie. D'altro lato, il programma prevedeva, almeno nelle intenzioni, lo smaltimento delle cause più risalenti entro pochi mesi (4, poi portati a 6), eventualità che non si è in concreto verificata.

Il potere di indirizzo del Governo su questi aspetti si è concretizzato anche in un modello di circolare, reso disponibile sul sito del Ministero della Giustizia³⁶, da adottare da parte dei Presidenti di Tribunale. Tra le "prescrizioni e consigli" per la trattazione delle cause civili, il punto 1 prevede l'individuazione dei fascicoli e il loro trattamento differenziato: «tutti i processi pendenti da oltre tre anni davanti alle sezioni civili dovranno essere contraddistinti da un apposito bollino (o copertina) avente colore diverso» per scaglioni dipendenti dagli anni di iscrizione a ruolo. «Le copertine logore o con annotazioni incomprensibili dovranno essere sostituite conservando all'interno quelle originali». Solo dopo aver fisicamente individuato tali cause è previsto che la rispettiva trattazione «dovrà essere privilegiata rispetto alle altre, eventualmente con fissazione di udienze appositamente riservate».

Il buon risultato che appare dai dati ministeriali non è stato universalmente condiviso: non si può non citare a proposito la relazione sull'amministrazione della giustizia nel 2015 della Corte di Cassazione, secondo la quale, riguardo al "terzo grado" di giudizio, «i dati statistici, aggiornati al 31 dicembre 2015, segnano l'insuccesso di una strategia mirata alla deflazione delle pendenze e del pesante arretrato mediante il mero aumento della produttività, fino al limite dell'esaurimento delle energie dei magistrati e del personale»³⁷. Il peggioramento degli indicatori relativi alla Corte di Cassazione è registrato anche dai dati ministeriali, pur sempre integrati in un complessivo abbattimento dell'arretrato e in una massimizzazione dei risultati riguardo allo smaltimento delle cause più risalenti.

Eppure, quello della Cassazione è un segnale da non sottovalutare. La capacità di migliorare la prestazione del servizio giustizia e di fornire il prodotto-sentenza deve risultare connaturata e strutturale al sistema³⁸. Se, come paventa la relazione citata, fosse dovuta soltanto o soprattutto ad uno sforzo straordinario di produttività dei magistrati e del personale, è del tutto fisiologico che prima o poi lo sforzo, inteso come combinazione di fattori eccezionali, si esaurisca e, di conseguenza, si ripresentino identici, se non ancora maggiori, i problemi ben noti. Considerato che l'arretrato complessivo corrisponde ad un

³⁴ Calcolato in 5,2 milioni di cause il 30 giugno 2014 e in 4 milioni di cause il 3 maggio 2016, secondo dichiarazioni in pari data del Ministro della Giustizia.

³⁵ In funzione del parametro previsto proprio dalla l. n. 89/2001, per cui in primo grado il processo si considera di durata ragionevole se non eccede i tre anni (art. 2, co. 2-bis).

³⁶ Cfr. https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/modello_circolare_strasburgo.pdf.

³⁷ Così il Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni CANZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015*, 28 gennaio 2016, in www.cortedicassazione.it, p. 25.

³⁸ In particolare, per la Corte di Cassazione si pone un problema strutturale di durata dei processi civili, i quali, *ragionevolmente*, non dovrebbero superare l'anno, ma si attestano ad una media di 44 mesi (il settore penale, al contrario, si attesta intorno ai 7 mesi). Cfr., rispettivamente, per i dati statistici sulla giustizia civile il sito www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Statistiche_Cassazione_2015.pdf, e per quella penale www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/AG2015_PENALE.pdf.

intero anno di lavoro della magistratura, che potrebbe esaurirlo se per tale periodo di tempo non vi fosse nessuna nuova iscrizione a ruolo o se, in alternativa, tutte le risorse venissero sfruttate al doppio della loro capacità, realisticamente ai ritmi attuali lo smaltimento integrale è un obiettivo di medio periodo, non irrealistico ma difficilmente realizzabile con gli sforzi della sola organizzazione burocratica, e comunque a rischio di rapidi peggioramenti in caso anche solo di pochi anni di mancato recupero.

In conclusione, nessuna via è preclusa: in quella fondamentale funzione statale che è la giurisdizione – poiché, come vuole il brocardo, *in iudiciis ius omne verti* – dove non è estranea al contesto la Giustizia come virtù, i più alti principi costituzionali concorrono con le copertine colorate dei fascicoli di causa verso il medesimo obiettivo, e lo fanno entrambi, come si è notato, in modo dinamico.

Prosaicamente, l'obiettivo è lo smaltimento dell'arretrato e il rispetto dei termini ragionevoli di durata del processo, ma, come si è visto, vi sono altre istanze, più profonde, che caratterizzano i valori sottesi. Per citare di nuovo la Suprema Corte di Cassazione, «la costituzionalizzazione del principio della ragionevole durata del processo impon[e] all'interprete una nuova sensibilità ed un nuovo approccio interpretativo, per cui ogni soluzione che si adotti nella risoluzione di questioni attinenti a norme sullo svolgimento del processo deve essere verificata non solo sul piano tradizionale della sua coerenza logico concettuale, ma, anche e soprattutto, per il suo impatto sulla realizzazione del detto obiettivo costituzionale» (Cass., Sez. un. civ., 28 febbraio 2007, n. 4636).

Da un lato, dunque, si rende necessario approfondire il significato dell'art. 24 Cost. per dare maggiore fondamento e contestualizzazione a simili affermazioni, dall'altro si può concludere che la giurisdizione pare avviarsi verso una ridefinizione della funzione ad essa propria, di cui sono consapevoli gli stessi giudici.

Se tutto ciò sia espressione, coordinata con altre istanze, di una nuova forma di esercizio e di concezione della sovranità, oppure soltanto di nuove o rinnovate forme organizzative, lo dirà il tempo.

** Dottore di ricerca e Assegnista di ricerca nell'Università degli Studi di Bergamo.