



Introduzione



La cornice temporale entro cui si dispiega il procedimento giudiziario costituisce un elemento tanto funzionale quanto disfunzionale al pieno soddisfacimento dei bisogni di coloro che vi prendono parte. Se, da un lato, lo svolgersi di una sequenza ordinata di più atti strumentali a un corretto accertamento, nel presente, dei fatti avvenuti in passato e delle norme a questi applicabili comporta l'impiego di una certa quantità di tempo e fa del processo stesso un fenomeno di “durata”¹, dall'altro lato, proprio l'estensione – maggiore o minore – di quest'ultima può influenzare l'idoneità della vicenda giudiziale nel dare attuazione a quanto assicurato dal diritto sostanziale, compromettendo il pregio della decisione stessa per i suoi destinatari.

L'allontanare da entrambi i contendenti la prospettiva della risoluzione del conflitto può indurre gli stessi, infatti, a nutrire dei dubbi sulla correttezza della decisione² e favorire l'insorgere di nuove occasioni di scontro, tale da accrescere, oltre ai rispettivi sentimenti di frustrazione, anche i costi sostenuti per portare avanti il giudizio principale incardinato, realizzando, di fatto, una limitazione dell'accessibilità del processo civile per coloro i quali non dovessero avere i mezzi necessari per attendere che esso giunga al suo stadio finale³.

¹ F. AULETTA, *L'effettività nel processo*, in G. Grisi (a cura di), *Processo e tecniche di attuazione dei diritti. Omaggio a Salvatore Mazzamuto a trent'anni dal convegno palermitano*, Napoli, 2019, 44.

² Il tema si presta a una riflessione più ampia sulla pluralità di fattori che consente di definire una decisione “giusta”, quale esito che, come osservato da un'attenta dottrina, assume un significato differente entro ogni ordinamento, dipendendo, in definitiva, dalla capacità delle corti di realizzare tre principali valori: a) la correttezza della scelta e della interpretazione della regola giuridica applicabile al caso; b) l'accertamento attendibile dei fatti rilevanti; 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).

³ Si rileva che l'accesso alla tutela giurisdizionale non dipende soltanto dall'entità dei costi del processo secondo un rapporto di proporzione inversa, ma anche dalla capacità dell'ordinamento di riconoscere agli individui un diritto soggettivo *all'azione*, consentendo an-

L'incremento delle spese connesse al lungo protrarsi del processo si riflette, così, in modo inevitabile, sull'uguaglianza sostanziale delle parti, a causa dell'acuirsi di un possibile divario economico, culturale e sociale già esistente tra queste ultime⁴. La dilatazione dei tempi del processo rischia, inoltre, di compromettere l'utilità della sentenza per colui che ottiene il riconoscimento della propria pretesa quand'è ormai impossibilitato ad avvalersi in prima persona degli effetti benefici della stessa a causa, ad esempio, della sopravvenuta insolvenza del debitore o del decesso proprio o di quest'ultimo, tenuto a effettuare una prestazione *intuitu personae*⁵.

Le medesime difficoltà potrebbero, tuttavia, 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 potrebbe comportare, infatti, 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 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. 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 condiviso tra tutti coloro che sono parte del procedimento della preconcetta indesiderabilità di ogni dilazione nel completamento dell'*iter* processuale. Ogni attività procedimentale può contribuire, 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. Qualsiasi tentativo di delimitazione cronologica del processo che assuma a esclusivo criterio ordinante

che ai meno abbienti di ricevere assistenza legale per agire e difendersi in giudizio, di promuovere il ricorso a 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 idonee a facilitare anche da remoto il contatto tra i cittadini e le corti, solo per citarne alcune.

⁴ Il riferimento è allo studio di M. GALANTER, (*Why the "Haves" come out ahead: Speculations on the limits of Legal Change*, in 9(1) *Law&Society Review*, 95 (1974)) il quale divide le parti processuali in *repeat-players* e *one-shotters*.

⁵ 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.

la celerità o la velocità rischia, pertanto, di rivelarsi maldestro, se non addirittura controproducente rispetto al fine di garantire l'effettività processuale⁶.

Il quadro appena tracciato omette di rilevare, però, il dato di fatto secondo cui il principale fattore di crisi della giustizia civile per molti ordinamenti – attuali⁷ e passati⁸ – è l'eccessiva durata dei processi nazionali i quali, troppo lenti, non sembrano in grado di soddisfare le aspettative dei cittadini, con l'effetto di indebolire la fiducia da essi risposta nello Stato. A ciò si aggiunga che alcuni report come l'*EU Justice Scoreboard*⁹ o il *Doing Busi-*

⁶ 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 (cit., p. 43 ss.), il quale ritiene che la prima sia soddisfatta allorché lo stesso processo manifesti una “*tendenza al contenimento degli effetti della sua coesistente 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.

⁷ 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.

⁸ Le fonti storiche, insieme 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; D. GROSSI, *Il giudice e il tempo del diritto*, in *Riv. int. fil. Dir.*, 2, 2016, 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.

⁹ Si tratta di uno studio condotto annualmente dall'Unione Europea per valutare l'efficienza, la qualità e l'indipendenza della giustizia degli Stati membri, fornendo indicatori differenti per ciascuno dei predetti valori (EU Justice Scoreboard 2021, visibile su https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2021.pdf). Con riguardo all'efficienza, il report analizza principalmente: i) la durata stimata dei procedimenti, cioè i giorni necessari per definire una causa dinanzi all'autorità giudiziaria; ii) il tasso di ricambio, cioè la capacità di un organo giurisdizionale di far fronte al carico giudiziario; e, infine, iii) il numero di cause pendenti, cioè i casi che restano ancora da trattare alla fine dell'anno. Tali rilevazioni si avvalgono principalmente dei dati raccolti dalla Commissione europea per l'efficienza della

ness¹⁰ classificano come più virtuosi i Paesi che sono in grado di gestire senza ritardi e senza produrre arretrato le cause civili, quale sicuro indicatore dell'efficienza dei rispettivi sistemi di giustizia, soprattutto agli occhi degli investitori stranieri¹¹. Il tempo impiegato per la definizione di ogni lite rappresenta, così, una grandezza fondamentale per misurare l'effettività processuale e, al contempo, la crescita economica di ogni Stato, le quali sono entrambe più elevate in presenza di una giustizia civile più veloce. L'idea e l'attuazione di strumenti attraverso cui ottenere una più celere definizione della lite è, pertanto, uno dei principali obiettivi dei legislatori nazionali, anche in vista del più ambizioso fine di garantire l'equità – sostanziale e processuale – delle rispettive giurisdizioni¹².

Una riflessione sui tempi della giustizia civile che non si arresti a una mera osservazione dei dati numerici ricavabili dall'esame dei sistemi giudiziari (cioè la durata del processo e la produttività delle corti), ma si sforzi di cogliere la complessità del fenomeno giuridico entro ogni ordinamento¹³, rivela, tuttavia, la necessità di individuare in un valore diverso dalla mera velocità il criterio-guida che consente di osservare i confini cronologici del processo civile, a chi si appresta a condurre una ricerca su un tema così incerto e dai contorni fluidi. Il processo civile non può essere configurato, infatti, soltanto come uno

giustizia (CEPEJ), istituita dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nonché degli indicatori per misurare l'efficienza della giustizia elaborati da quest'ultima: il *Clearance Rate* e il *Disposition Time* (*infra*, Cap. I, par. 9).

¹⁰ Il “*Doing Business*” è redatto con cadenza annuale dalla Banca Mondiale e fotografa il grado di appetibilità di ogni sistema giuridico agli occhi degli investitori stranieri, ordinando i risultati ottenuti in una classifica. Lo studio considera il funzionamento della giustizia civile entro ogni realtà statale alla voce “*enforcing contract*”, guardando alla durata dei procedimenti e alla presenza di metodi organizzativi idonei a garantire il più celere smaltimento dei fascicoli in seno agli uffici giudiziari nazionali, quali fattori incidenti sulla scelta degli imprenditori di investire in un dato territorio (*infra* Cap. I, par. 9).

¹¹ È opportuno rilevare che, tra gli studi quantitativi richiamati, solo il *Doing Business* organizza i risultati ottenuti secondo una classifica che disponga i valutati in ordine di merito. Ad ogni modo, è la stessa sussistenza di un raffronto che ingenera una certa pressione e competizione tra gli Stati, quale circostanza intrinseca al fenomeno. Sul punto, M. INFANTINO, *Numera et impera. Gli indicatori giuridici globali e il diritto comparato*, Milano, 2019, p. 86.

¹² Nel 2020, numerosi Paesi europei hanno adottato o programmato delle riforme legislative volte a migliorare l'efficienza dei rispettivi sistemi di giustizia, non solo al fine di consentire la regolare prosecuzione dell'attività giudiziaria a fronte dell'emergenza pandemica di Covid19, ma anche allo scopo di rafforzare lo Stato di diritto e la tutela dei diritti umani e creare un contesto favorevole agli investimenti delle imprese, favorendo così la ripresa e la crescita dell'economia nazionale (cf. Commissione EU (2021) 389, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*, p. 8, visibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0389>).

¹³ A. GAMBARO, *Misurare il diritto?*, in *Annuario dir. comp. e di studi legislativi*, 2012, p. 17 ss.

strumento piegato al soddisfacimento di specifici interessi privati – riferibili alle parti in causa e/o agli imprenditori stranieri – eventualmente coesi nell'intento di accrescerne la rapidità, posto che esso integra una funzione pubblica, con il conseguente interesse dello Stato “a realizzare e imporre il migliore possibile fra i modi di esplicare quella funzione”¹⁴. È dunque necessaria l'estensione del campo di indagine al di là di quelle che si presentano come contingenze di natura personale o “ideologie”¹⁵ sottese alle regole che governano i tempi del contenzioso entro una certa realtà territoriale e in un dato momento storico, individuando un diverso criterio normativo in base al quale incardinare la ricerca intrapresa, in adesione a una prospettiva esterna, comune agli ordinamenti presenti nello spazio europeo.

Il riferimento è all'art. 6(1) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (Cedu), il quale ha riconosciuto a ogni uomo il diritto a un processo svolto entro un tempo ragionevole (“*within a reasonable time*”), quale aspetto connaturato alla realizzazione di un equo processo (civile e penale) e parte di quel comune patrimonio “di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto”¹⁶ condiviso tra tutti i Paesi del Consiglio d'Europa¹⁷. La particolare attenzione rivolta al “carattere di

¹⁴ 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 ritengono che sia innanzitutto compito del giudice civile garantirne la realizzazione, guardando con favore a un aumento dei suoi poteri, ma anche da coloro che sostengono 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.).

¹⁵ 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*, cit., IX).

¹⁶ Cf. Preambolo della Cedu.

¹⁷ Il riferimento alla ragionevole durata del processo costituì, tuttavia, una vera novità all'interno del panorama nazionale e internazionale coevo alla Convenzione, dal momento che né la maggior parte delle carte costituzionali europee, né i trattati sottoscritti in seguito alle atrocità sperimentate nel corso delle vicende belliche mondiali 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 penale (così, l'art. 14 par. 3, lett. c del Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966; l'art 21 dello Statuto del tribunale

equità che ogni processo deve esibire sotto l'aspettativa della sua ragionevole durata¹⁸ lascia scorgere il carattere ultra-nazionale del principio di matrice anglosassone che contiene il germe del fondamentale ruolo attribuito dalla Convenzione alla tempestività giudiziale. In seno all'art. 6(1) si riflettono, infatti, i corollari del *due process of law*¹⁹, vale a dire di un processo condotto in ossequio alle norme giuridiche che ne assicurano non solo la correttezza procedurale (*fairness*), ma anche l'aderenza a taluni caratteri di equità, in grado di riflettersi sul contenuto del provvedimento assunto a conclusione dello stesso²⁰. Il

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), fu più spesso affidata al sottinteso e inglobata dal principio di uguaglianza tra le parti in giudizio (cf. l'art. 10 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo del 1948, ai sensi del quale "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"). Sulla scia del cambio di prospettiva inaugurato dalla Convenzione, il diritto di ogni individuo a una ragionevole durata del processo è oggi dichiaratamente parte non solo delle garanzie di rango costituzionale di molti Paesi del Consiglio d'Europa (cf. 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), ma altresì delle fonti esterne agli ordinamenti di questi ultimi, idonee a incidere in modo diretto sull'assetto delle fonti nazionali. Dapprima in qualità di principio generale, infatti, il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo entro un "termine ragionevole" è sancito dall'art. 47(2) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000 (cd. Carta di Nizza). 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".

¹⁸ 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, 259.

¹⁹ Cf. 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).

²⁰ M. SERIO, *Imparzialità del giudice e giusto processo: profili comparatistici*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, 4, 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 specifica 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

principio in esame riconosce all'individuo – seppur mediante un ordine invertito della naturale sequenza che caratterizza la correlazione tra diritti e doveri nell'età moderna²¹ – 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 in grado di assicurare 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 ultime²², configurando un aspetto essenziale per fondare l'ordine sociale sui valori dello Stato di diritto, rinsaldando l'affidabilità e la credibilità della tutela giurisdizionale²³. L'equità del processo si concreta dunque, fin dalle sue origini storiche, in una norma sostanziale volta a introdurre un diritto soggettivo perfetto a una definizione della lite entro tempi opportuni azionabile nei confronti dei pubblici poteri, 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)²⁴.

all'avveramento di tale condizione sarà anche *fair*, cioè giusto, perché rispondente alle previsioni legali”.

²¹ 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).

²² 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>

²³ Sulla natura del diritto a 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 of law nell'esperienza del common law inglese*, in *Eur. dir. priv.*, 2000, 1, 211-214; ID., *Imparzialità del giudice e giusto processo*, cit., 997-1000.

²⁴ 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, *Diritti fondamentali*, in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico.*, 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,

La correlazione che unisce il *due process of law* alla pretesa di ottenere un giudizio equo entro dei tempi ragionevoli lumeggia, pertanto, il sentiero da percorrere per portare a compimento la ricerca intrapresa. Proprio siffatto valore di equità costituisce, infatti, anche oggi, un riferimento costante per stabilire l'opportuna durata dei processi nazionali, facendo dello stesso la guida più sicura per procedere alla distinzione tra *reasonable* e *unreasonable time*²⁵.

L'adozione di un simile angolo visuale non è, tuttavia, priva di ambiguità, dal momento che la stessa è legata, in modo inscindibile, alle regole²⁶ che definiscono e disciplinano in seno a ogni Stato un processo amministrato da giudici indipendenti e imparziali, in condizioni di uguaglianza per coloro che ne sono parte. L'enucleazione di valori comuni alla maggior parte degli ordinamenti contemporanei non esclude, infatti, che ogni sistema giuridico possa valutare in maniera diversa i suddetti requisiti di indipendenza, imparzialità e uguaglianza²⁷, nonché calibrare in modo differente la tempestività processuale

“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). Per una riflessione del diritto a una ragionevole durata del processo quale “diritto fondamentale” secondo la teoria formale elaborata da Ferrajoli cf. 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 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 (Cf. R. GUASTINI, *Tre problemi di definizione*, in *Diritti fondamentali*, cit., 43 ss.; D. ZOLO, *Libertà, proprietà ed uguaglianza nella teoria dei 'diritti fondamentali'*, in *Diritti fondamentali*, cit., 49 ss.; M. BOVERO, *op. cit.*, 235 ss.)

²⁵ Cf. C.H. VAN REE, *The Law's delay: An Introduction*, cit., 7 ss. Tra coloro che hanno posto al centro dei loro studi sulla durata del processo il valore del «*due process*» si segnalano, altresì, N. ANDREWS, *Fundamental principles of civil procedure: order out the chaos*, in X.E. KRAMER, in C.H. VAN RHEE (a cura di), *Civil litigation in a Globalising world*, L'Aia, 2012, 19 ss.; M. SERIO, *Ragionevole durata del processo e tutela delle parti*, cit., 257 ss.; ID., *Il danno da irragionevole durata del processo. Raffronto tra esperienze nazionali*, Napoli, 2009; COMOGLIO, *Durata «ragionevole» e processo «giusto»*, cit.

²⁶ 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.

²⁷ G. VERDE, *Giustizia e garanzie nella giurisdizione civile*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2000, 299 ss. (in particolare p. 307).

insita in questi ultimi²⁸. La scansione temporale del procedimento, del resto, è distribuita tra una pluralità di soggetti pubblici e privati (legislatore, giudice e parti stesse)²⁹ con equilibri diversi e peculiari in base alle differenti normative nazionali, 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 giudice³⁰. Il più libero esercizio della discrezionalità dello Stato rischia, però, se non opportunamente coordinato verso una medesima direzione, di far assumere alla ragionevole durata del processo la natura

²⁸ 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).

²⁹ Alcune delle circostanze che condizionano il ritmo del processo civile non dipendono soltanto da una libera scelta delle parti in causa (spesso interessate a imprimere al processo tempistiche differenti), ma dalla legge o dalla discrezionalità del giudice. A titolo esemplificativo, si pensi, 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.

³⁰ La distinzione tra i sistemi processuali civili sulla base dell'affidamento alle parti (e non al giudice) della conduzione della lite, quale massima espressione di un processo non autoritario, incentrato sul principio dispositivo, non sembra cogliere nel segno. Il principio dispositivo conferisce, infatti, alle parti l'esclusiva facoltà di decidere se iniziare il processo e determinarne l'oggetto, senza però l'ulteriore obbligo di affidare alle parti medesime la gestione dei tempi processuali (cf. M. CAPPELLETTI, *Iniziativa probatorie del giudice e basi pregiudiziali della struttura del processo*, in *Processo e ideologie*, cit., 143 ss.; ID., *Le grandi tendenze evolutive del processo civile nel diritto comparato*, in *Processo e ideologie*, cit., 169 ss.). Sul punto, anche M. DAMASKA, *The Faces of Justice and State Authority*, New Haven, 1986 (trad. it. *I volti della giustizia e del potere. Analisi comparatistica del processo*, Bologna, 1991); 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.*, 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.).

di una formula vuota; pericolo, quest'ultimo, che appare assai concreto alla luce della nota difficoltà, comune a molti ordinamenti europei, di contenere entro dei limiti accettabili la durata dei processi civili³¹.

Rintracciare il nucleo di contenuti comuni alla suddetta garanzia 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, prima di accingersi a verificare, se e in che modo, simili indicazioni siano state accolte dagli ordinamenti nazionali. La possibilità di un'esatta declinazione della ragionevole durata del processo civile di cui all'art. 6(1) Cedu suggerisce, infatti, al giurista la fertilità di uno studio comparatistico sul predetto tema, che operi come utile strumento di conoscenza per porre in rilievo, con maggiore consapevolezza e lucidità, i profili sottesi alle riforme adottate (sino al più alto livello costituzionale) da alcuni Paesi membri del Consiglio d'Europa – in particolare, l'Italia e l'Inghilterra – per contenere i rispettivi tempi processuali, rintracciando così le fonti di ispirazione e i fattori che contribuiscono al maggiore o minore successo di queste ultime³². Alla fine del secolo scorso, infatti, entrambi gli ordinamenti sopra richiamati hanno adottato delle riforme legislative volte ad accrescere l'efficienza della giustizia e introdurre rimedi effettivi per la vittima delle lungaggini processuali a causa dell'estrema lentezza dei relativi processi civili³³, avvertita – nel caso dell'Italia – addirittura quale problema di portata internazionale³⁴. Se l'Inghilterra si af-

³¹ 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>).

³² 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.*).

³³ Il riferimento è, da un lato, alla L. Cost. 23 novembre 1999, n. 2 che ha novellato l'art. 111(2) Cost. e alla L. 24 marzo 2001, n. 89 e, dall'altro, allo *Human Rights Act* approvato dal Parlamento inglese il 9 novembre del 1998 ed è entrato in vigore il 1° ottobre 2000 e alle *Civil Procedural Rules*, adottate dal *Civil Procedure Rule Committee* il 10 dicembre del 1998 ed entrate in vigore il 26 aprile del 1999.

³⁴ L'eccessiva durata del processo italiano ha generato negli anni un flusso continuo di ricorsi presso la Corte Edu, tale da consegnare all'Italia un indiscusso primato per numero di condanne seguenti alla suddetta violazione dell'art. 6(1) Cedu e compromettere, altresì, lo stesso funzionamento della Corte europea, ingolfata e, di conseguenza, impossibilitata a esaminare altre e più gravi ipotesi di inottemperanza agli obblighi nascenti dalla Convenzione. (cf. Report della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (Cepej), *Length of court*

ferma oggi come Paese guida nella definizione tempestiva delle liti civili e dei conflitti commerciali transfrontalieri³⁵, assai noto per l'elevata efficienza delle sue corti agli occhi degli imprenditori stranieri³⁶, in Italia, tuttavia, si avverte l'impellente necessità di un nuovo intervento politico che conduca a un radicale abbattimento dei tempi processuali³⁷. Le riforme introdotte nell'ordinamento domestico sembrano, infatti, aver generato negli anni un flusso caotico di modifiche incidenti sulle norme di rito (oltre che sull'ordinamento giudiziario e sulla distribuzione degli uffici sul territorio) capace, in ultima analisi, di incrementare la durata del giudizio, nonché di continuare ad attrarre le censure della Corte Edu e quelle più recenti della Corte Costituzionale³⁸. Il

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, appendix I ter, p. 84; Rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Comm DH(2012)26, 6 luglio 2012; Programma Quadro Cepej, *A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe* 13 settembre 2005).

³⁵ 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*” (Judicial Office, Report 2020 visibile su https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/11/6.6901_JO_Lord_Chief_Justices_AR_2020_WEB2.pdf).

³⁶ La Brexit non pare avere indebolito il suddetto primato londinese (cf. W. BLAIR SIR, *The New Litigation Landscape: International Commercial Courts and Procedural Innovations*, in 9(2) *International Journal of Procedural Law* 212 (2019); R. GIESELA, *Settlement of International Commercial Disputes Post-Brexit, or: United We Stand Taller*, in J.A. Kämmerer & H. Schäfer (eds), *Brexit. Legal and Economic Aspects of a Political Divorce*, Cheltenham, 2021, 195 ss. 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)).

³⁷ L'obiettivo di ridurre sensibilmente la durata del processo civile è attualmente al centro del disegno di legge n. 1662 del 9 gennaio 2020 (XVIII Legislatura) approvato dal Senato della Repubblica il 21 settembre 2021. Il progetto di legge di iniziativa governativa prevede un'estesa riforma delle norme di rito, attuata mediante decreti legislativi volti a semplificare e digitalizzare la procedura che governa la risoluzione delle liti civili, quale misura non più procrastinabile data la “stretta connessione tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia civile” (cfr. Relazione al d.d.l. S. 1662, XVIII legislatura, del 9 gennaio 2020, p. 3).

³⁸ Così, sentenza 6 marzo 2019, n. 34; sentenza 10 luglio 2019, n. 169; sentenza 23 giugno 2020, n. 121 (*infra*, Cap. II, par. 6).

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, insuperabile mediante una mera modifica della sua disciplina normativa³⁹. È opportuno, dunque, estendere lo sguardo oltre i confini nazionali e indagare i caratteri e la natura delle tutele rimediali predisposte dal legislatore inglese, il quale è intervenuto a più riprese sulle regole processuali per porre un argine ai tempi eccessivi del giudizio civile cagionati – come ha precisato Lord Woolf⁴⁰ – dalla loro modalità di gestione, sino a quel momento rimessa alla sola volontà delle parti, sollecitando le corti a intervenire attivamente affinché ogni caso sia deciso “*justly and at proportionate cost*” (r. 1.1, *Civil Procedural Rules* (CPR)).

La ricerca è, pertanto, suddivisa in tre parti.

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. Da una simile prospettiva congiunta, il diritto soggettivo, assoluto e perfetto, a un processo che si concluda entro tempi opportuni, non predeterminabili entro dei confini rigidi, rivela dei caratteri inediti. La cornice cronologica del *fair trial* è volta, infatti, non solo a proteggere l’individuo, offrendo allo stesso una tutela giurisdizionale che sia equa nei tempi, nelle modalità e, infine, nei suoi esiti, ma anche a conseguire precisi obiettivi di efficienza, i quali sono realizzabili in ogni ordinamento giuridico, finanche senza l’intermediazione dei legislatori statali. In particolare, oltre a stabilire dei rimedi interni capaci di ristorare *ex post* la vittima dei ritardi processuali, ogni Stato è tenuto a predisporre sia dei sistemi di *case management*, idonei a rafforzare i poteri del giudice civile atti a stimolare il sollecito svolgimento del procedimento, sanzionando le parti che ne cagionino il rallentamento⁴¹; sia di *court management*⁴²,

³⁹ 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. 3 ss.).

⁴⁰ LORD H. WOOLF, *Access to Justice: Final Report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales*, London, 1996.

⁴¹ Cf. 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. 5).

utili a indicare al giudicante medesimo precise modalità di organizzazione del proprio lavoro, al fine di raggiungere degli obiettivi di rendimento, periodicamente monitorati mediante statistiche che consentano di confrontare i risultati ottenuti⁴³.

Il secondo e il terzo capitolo analizzano invece, in maniera partita, nonché attenta a porne in luce l'evoluzione diacronica⁴⁴, il percorso normativo intrapreso, rispettivamente, dall'Italia e dall'Inghilterra 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 di entrambi gli ordinamenti europei di *civil law* e *common law*, all'art. 111(2) della Costituzione e all'art. 6(1) Schedule I, dello *Human Rights Act*. 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.

Le ragioni che inducono a condurre la ricerca proprio su tali sistemi giuridici sono plurime e agevolmente individuabili. Innanzitutto – come già rilevato (*supra*) – tra i principi del *common law* inglese è possibile rintracciare i riferimenti normativi che ispirarono, in sede di stesura, il contenuto dell'art. 6(1) Cedu e, tra questi, la ragionevolezza delle tempistiche processuali. Proprio l'espresso richiamo alla ragionevolezza rinnova, inoltre, l'interesse a una comparazione tra i due ordinamenti, posto che il suddetto canone – dapprima estraneo al lessico giuridico degli ordinamenti europei continentali e tipico del “*flat legal thinking*” anglosassone⁴⁵ – è oggi impiegato nelle fonti supreme

⁴² Cf. 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. 5)*

⁴³ Programma quadro CEPEJ, cit. (*infra*, Cap. I, parr. 8, 9).

⁴⁴ Per una ricognizione dei fondamenti, dei caratteri e del ruolo dell'analisi storico-comparatistica nella moderna scienza giuridica cf. M. GRAZIADEI, *Comparative Law, Legal History, and the Holistic Approach to Legal Cultures*, in *Zeitschrift f. Europäisches Privatrecht*, 1999, 530 ss. (trad. it.: *Il diritto comparato, la storia del diritto e l'olismo nello studio delle culture giuridiche*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1999, 337 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 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.

⁴⁵ Il riferimento è al noto saggio di G. P. FLETCHER, *The Right and the Reasonable*, 98 *Harv. L. Rev.*, 949 (1985). Secondo l'A. la ragionevolezza assurge a concetto basilare o “*pivotal*” del ragionamento giuridico dei *common lawyers*: “*Flat legal discourse proceeds in a single*

italiane e inglesi per indicare la corretta determinazione dei tempi del giudizio. L'opportunità di un'indagine che guardi al modo in cui tali ordinamenti hanno dato attuazione alla disposizione convenzionale sopra richiamata trova ulteriore conferma, infine, nella tradizionale afferenza dei sistemi processuali inglese e italiano a due modelli distinti, rispettivamente definiti *adversarial* e *inquisitorial*⁴⁶.

Lo studio comparato delle soluzioni giuridiche adottate in entrambi i contesti nazionali al medesimo fine di contenere i tempi della giustizia civile entro i confini della ragionevolezza di cui all'art. 6(1) Cedu appare, pertanto, di estrema utilità per comprendere i punti di contatto e di divergenza tra l'ordinamento italiano e quello straniero, nonché le ragioni sottese alle rispettive riforme legislative, allo scopo di valutare (ed eventualmente, rivalutare) l'efficacia di queste ultime.

stage, marked by the application of a legal norm that invokes all of the criteria relevant to the resolution of a dispute". Tale concetto 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). Sul punto, più diffusamente *infra*, Cap. I, par. 3.

⁴⁶ Il ricorso a tali modelli è oggi utile, principalmente, per finalità classificatorie, posto che – così come rilevato in molti studi comparatistici italiani e stranieri – non vi è una piena corrispondenza tra procedimenti civili autoritari o, all'opposto, marcatamente ispirati a valori liberali del *laissez-faire* e realtà processuale, rispettivamente, di *civil law* o di *common law* (J.A. JOLOWICZ, *Adversarial and inquisitorial models of civil procedure*, 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"; in senso conforme, M. TARUFFO, *Aspetti fondamentali del processo civile di Civil Law e Common Law*, 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). Sulla necessità di operare un ripensamento dei modelli processuali classici, *adversarial* e *inquisitorial*, al fine di porre in rilievo l'influenza che esercita sul processo di ogni singolo ordinamento la combinazione di due principali fattori, quali 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.*

CAPITOLO I

Il diritto a un equo processo civile “within a reasonable time”

SOMMARIO: 1. La tutela effettiva e sussidiaria del diritto a una ragionevole durata del processo. Un dialogo a più voci. – 2. La dimensione soggettiva e oggettiva dell’art. 6(1) Cedu. – 3. *Segue*: La declinazione della “ragionevolezza” in *civil law* e in *common law*. – 4. I criteri elaborati dalla Corte Edu. La complessità del caso e la condotta del ricorrente. – 5. *Segue*: La condotta delle autorità competenti e la posta in gioco – 6. L’approccio *case by case* della Corte Edu. – 7. *Segue*: Il *favor* verso il ruolo “attivo” del giudice e l’attenzione sulla *performance* dell’ufficio giudiziario. – 8. *Segue*: L’inferenza statistica di tempi *standard* ragionevoli. – 9. *Segue*: L’efficienza giudiziaria nel linguaggio degli indicatori giuridici. – 10. La giustizia digitale. – 11. Considerazioni di sintesi.

1. La tutela effettiva e sussidiaria del diritto a una ragionevole durata del processo. Un dialogo a più voci

L’ambizione a una ragionevole durata del giudizio compone – costituendone un aspetto essenziale – il più articolato obiettivo dell’equità processuale, quale diritto dell’individuo sancito all’art. 6(1) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo (Cedu)¹. Un simile impegno, accolto entro uno spazio territoriale esteso oggi almeno a quarantasette Sta-

¹ 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”.

ti², non fu affatto sottovalutato dalle Alte Parti Contraenti, le quali circondarono la Convenzione, sin dal suo concepimento, di una pluralità di strumenti posti a salvaguardia della sua attuazione nel caso in cui quest'ultima non fosse spontanea, mostrando così di sottendere un'intenzione ben più concreta, rispetto a quella soltanto programmatica riservata ad altri documenti di omologa natura³. La previsione di solide garanzie primarie e secondarie⁴ 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 tempestiva tutela giurisdizionale per chiunque prenda parte al giudizio, finanche attribuendo a quest'ultima espressa copertura costituzionale⁵.

² 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-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.

³ “*It should be reiterated that the Convention is intended to guarantee not theoretical or illusory rights, but rights that are practical and effective. This is particularly true for the guarantees enshrined in Article 6, in view of the prominent place held in a democratic society by the right to a fair trial with all the guarantees under Article 6*” (Corte Edu, *Cocchiarella v. Italy*, 29 marzo 2006, §83; in senso conforme *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany*, 12 luglio 2001, §45). I 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 per la legittimità della legislazione nazionale (cf. 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, §57-68). Lo Stato può essere chiamato, pertanto, a rispondere delle sue inadempienze dovute a una scarsa attuazione degli obblighi nascenti dalla Convenzione non solo dinanzi alla Corte Edu, ma anche avanti i propri organi giurisdizionali, ordinari e costituzionali (cf. F. GALLO, *Rapporti fra Corte costituzionale e Corte Edu*, 2012, disponibile su https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/RI_BRUXELLES_2012_GALLO.pdf).

⁴ Sulla duplicità delle garanzie poste a tutela del diritto in esame v. *supra*, Introduzione.

⁵ Ad eccezione dell'Olanda, in cui il riferimento alla ragionevole durata del processo è presente nel testo costituzionale (art. 15) sin dal 1815, gli altri Stati europei hanno incluso tale principio tra le fonti supreme soltanto successivamente alla sottoscrizione della Cedu (sull'assenza di un esplicito riferimento alla tempestività del giudizio in seno ai documenti internazionali antecedenti alla Cedu e volti a tutelare i diritti e le libertà fondamentali v. *supra*, Intro-

La peculiarità delle garanzie suddette si coglie soltanto guardando oltre l’orizzonte testuale dell’articolo in esame, 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 che ha inciso sul rapporto Stato-individuo in ognuno dei Paesi aderenti⁶.

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 civile⁷

duzione, nota. 17). Così, ad esempio, 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) (cf. L. P. COMOGLIO, *op. cit.*, 260-263; C. SANNA, *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici italiani ed europei*, Milano, 2008, 80). A questi si aggiungono, altresì, Albania (art. 42), Andorra (art. 10), Croazia (art. 29), Repubblica Ceca (Carta dei diritti e delle libertà fondamentali, art. 38), Islanda (art. 70), Malta (art. 39), Polonia (art. 45), Romania (art. 21), San Marino (Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali, art. 15), Slovacchia (art. 48), Svizzera (art. 29) (cf. Report della Commissione di Venezia, *cit.*, §57).

⁶ Il diritto a una ragionevole durata del processo, quale garanzia che affonda le sue radici nel più antico principio anglosassone del *due process of law*, pone infatti sullo Stato un preciso obbligo di risultato nei confronti di ciascun individuo, il quale può pretendere un processo equo e la rimozione delle conseguenze connesse all’eventuale frustrazione di una simile aspettativa da parte dei pubblici poteri (v. *supra*, Introduzione). La Cedu ha contribuito alla capillare diffusione di tale garanzia fuori dal contesto in cui essa ebbe origine, dotando la stessa di una solida copertura internazionale, tale da renderla parte dei “limiti esterni e non più soltanto interni ai pubblici poteri” (L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico.*, *cit.*, 10).

⁷ Il concetto di “diritti e obblighi di carattere civile” non può essere interpretato avendo riferimento al diritto domestico di ogni Stato aderente alla Convenzione, posto che – così come rilevato dalla giurisprudenza della Corte Edu – esso 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 (cf. *Georgiadis v. Greece*, § 34; *Bochan v. Ukraine* (no. 2) [GC], § 43; *Nait-Liman v. Switzerland* [GC], § 106). 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 si inseriscono, invece, 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). Sul punto, cf. 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, 2021, pp. 7-22; E. DALMOTTO, *op. cit.*, 100-116; F. DE SANTIS DI NICOLA, *Ragio-*

– ma anche esigere, ai sensi dell'art. 13 Cedu⁸, che le stesse siano obbligate a rimediare al danno eventualmente arrecatogli in ragione dell'intollerabile protrazione dei tempi processuali. Tra le due norme sopra richiamate (art. 6(1) e art. 13 Cedu) si realizza cioè una perfetta integrazione, la quale – così come confermato dalla Corte Edu nel caso *Kudla*⁹ – riflette l'esigenza che siano innanzitutto i sistemi nazionali a dare prova ai cittadini sia della convinta adesione agli intenti manifestati, sia degli sforzi profusi nel riconoscimento e nella protezione dei loro diritti¹⁰. L'effettività espressamente invocata dall'articolo da ultimo richiamato connota, infatti, i diritti e le libertà previsti dalla Convenzio-

nevole durata del processo e rimedio effettivo, Napoli, 2013, 16-17; A. PERRONE, *op. cit.*, 920 ss.

⁸ Diritto a 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”.

⁹ 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. In tal caso, l'art. 6(1) Cedu avrebbe operato, infatti, 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 a 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): “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” (*Kudla v. Poland*, cit., §155). La sentenza *Kudla* registrò l'opinione in parte dissidente 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).

¹⁰ 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 un “*effective remedy*” a livello interno. Sulla rilevanza dell'articolo 13 Cedu 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.

ne completando l'intensità delle loro tutele¹¹ e fa sì che l'obbligo di risultato gravante sullo Stato ai sensi dell'art. 6(1) Cedu assuma dei contenuti ben precisi, richiedendo a ogni autorità nazionale sia di predisporre adeguati strumenti affinché nessuno subisca una lesione dei propri diritti in sede giurisdizionale, sia di provvedere, in caso contrario, all'accertamento della violazione commessa dallo Stato medesimo, garantendo alla vittima un rimedio in grado di eliminare i pregiudizi sofferti¹².

Il carattere di effettività di cui all'art. 13 Cedu si traduce, in altri termini, 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 patrimoniale e non patrimoniale subito¹³. L'effettività medesima non si concreta, però, 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 Stato¹⁴ implicando, piuttosto, che la vittima della violazione dell'art. 6(1) Cedu abbia accesso a una tutela che sia contemplata, in modo chiaro, dalle fonti del diritto del proprio Pae-

¹¹ *Kudla v. Poland*, cit., §152: “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”.

¹² La Corte Edu 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, nonché 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).

¹³ 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 occasione, 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* (No. 1), 26 marzo 2006, §189).

¹⁴ Un simile risultato, infatti, potrebbe scaturire dalla combinazione di più misure, anche di carattere amministrativo, predisposte dal singolo ordinamento (cf. *Silver and Others v. the United Kingdom*, 25 Marzo 1983, § 113; *Chahal v. the United Kingdom*, 15 November 1996, §145; *Kudla v. Poland*, 26 ottobre 2000, §157).

se, secondo regole e tempi certi, più brevi di quelli previsti per i procedimenti presupposti¹⁵. L'incapacità di conformarsi all'art. 6(1) Cedu e, in particolare, di condurre con alacrità il processo nel rispetto delle garanzie previste perché il processo medesimo possa dirsi equo non esime, pertanto, 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.

Una tutela siffatta – sia essa accessibile per il tramite di una procedura *ad hoc*, ovvero di altra generale già presente nel sistema – può assumere una pluralità di forme, le quali sono in linea di principio del tutto equivalenti, purché funzionali al raggiungimento dello scopo¹⁶. Il singolo ordinamento, ad esempio, potrebbe preferire un rimedio acceleratorio, volto a 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, anche diverso da quello avanti cui pende la controversia, di fissare un termine perentorio per la conclusione del giudizio¹⁷) o uno compensativo, limitato a un

¹⁵ La discrezionalità di ogni Stato nella scelta del rimedio effettivo più consono per provvedere alla violazione del diritto a 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 rimediale. In tale circostanza, così come nel caso in cui il procedimento miri a 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 simili, 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*, cit.; *Rutkowski and Others v. Poland*, 7 luglio 2015; *Gouveia da Siva Torrado v Portugal*, 22 maggio 2003). Sul punto, cf. 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, appendix 1ter, p. 84, 63 – 66; Report della Commissione di Venezia, cit., §161-163.

¹⁶ 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*, cit., §183: “*The best solution in absolute terms is indisputably, as in many 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*”).

¹⁷ 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 feb-