

## *La crisi della giustizia civile Il punto di vista dell'economia*

*Luigi Rovelli*

**Sommario:** 1. La ricerca delle ragioni dell'inefficienza della giustizia.-2. Principali temi di indagine.-3. Domanda ed offerta di giustizia.- 4. L'indipendenza del giudice.- 5. La c.d. carriera dei giudici.- 6. La vita professionale del magistrato e la mobilità verticale.- 7. Gli incarichi direttivi. - 8. La specializzazione del giudice. - 9. La temporaneità delle funzioni.

### ***1.La ricerca delle ragioni dell'inefficienza della giustizia***

Oggetto della presente indagine è la ricerca delle ragioni della “inefficienza” della giustizia civile del nostro Paese, inefficienza che si vuole identificare nel dato, ineludibile, della eccessiva e non tollerabile durata dei procedimenti civili.

Va precisato che l'uso del termine “inefficienza” è ben giustificato se esso fa riferimento alla misura della idoneità dei “risultati” pratici prodotti dalla Istituzione Giudiziaria a dare risposta alle esigenze per la cui soddisfazione è preposta. In altri termini, se ci si pone dal punto di vista dell'utente.

È invece tutto da dimostrare la correttezza di detta terminologia se per “inefficienza” di un sistema si intende l'inadeguato rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti: punto di vista che interpella la responsabilità, complessivamente considerata, degli “addetti ai lavori”.

Certo è che la irragionevole durata dei nostri processi civili, rispetto al parametro dell'art. 111 della Costituzione e dell'art. 6 della CEDU è, oggi, strutturale. Il che si traduce in un servizio insufficiente a rispondere alle aspettative del cittadino-utente e alla realizzazione del diritto sostanziale oggetto della controversia.

Da un punto di vista più generale ( di rilevanza e attualità tanto più intensa in quanto la crisi dell'economia richiede un funzionamento del sistema giustizia che non sia tale da disincentivare l'investimento di capitali nel sistema delle imprese) il buon funzionamento della giustizia civile rileva non solo come “servizio finale” per i suoi diretti destinatari, ma rappresenta un “input intermedio”. Come tutti i servizi resi dal settore pubblico , in un'ottica econometrica, esso va incluso nelle stime delle funzioni di produzione per misurare – come è in uso per il capitale pubblico infrastrutturale -il suo contributo alla crescita della produttività sugli altri fattori di produzione. Quanto rilevi questo fattore nella

contabilità della crescita è un dato che solo studi econometrici di carattere empirico possono fornire. Studi condotti dalla Banca d'Italia<sup>1</sup>, attraverso il confronto fra distretti di Corte di appello, con diversa qualità dell'indicatore costituito dall'*enforcement* ( o “ tutela dell'espropriazione ”) ha mostrato e quantificato come questo fattore, di per sé solo, abbia effetto su : a) il mercato del credito, nel senso che la maggiore pendenza di processi esecutivi ( che ne prefigura la maggiore durata) riduce la disponibilità di credito bancario per le imprese; b) lo sviluppo finanziario, nel senso che la percezione di minore efficienza della giustizia induce le famiglie ad investimenti in depositi bancari piuttosto che in strumenti finanziari più complessi o in capitali di rischio; c) il credito commerciale ( dilazione di pagamento tra imprese) il ricorso al quale è preferito rispetto a quello bancario perché suscettibile di un maggior grado di autotutela, nei distretti in cui il soddisfacimento coattivo è più lento; d) nella stessa dimensione delle imprese che, *ceteris paribus*, è risultata differenziata al rialzo in proporzione all'efficienza della tutela esecutiva negli uffici giudiziari di ciascun distretto.

E' evidente e ben avvertito dalle Istituzioni dell'economia che *affrontare nel modo più appropriato i nodi della giustizia civile italiana produrrebbe benefici significativi sul sistema economico nel suo complesso*; che è giusto e doveroso individuare ed eliminare tutti i fattori di spreco( alcuni dei quali presenti proprio nella arcaica geografia giudiziaria oggi oggetto di revisione); che riforme solo a “costo zero” difficilmente incideranno sull'efficienza del sistema, se non al prezzo di ridurre (o differenziare significativamente) la misura delle garanzie assicurate in ciascuna tipologia di processo. Certo è che la scelta di non immettere “nuova finanza “ nel sistema non può essere una scelta pregiudiziale. La disponibilità di informazioni è cruciale e va incrementata e resa capace di dare risposte articolate. Sulla base di esse si dovrà procedere per la pianificazione, valutazione del costo e dei benefici ricavabili, e successiva realizzazione di interventi strutturali e di riforma coerenti con un progetto complessivo. A queste condizioni e sulla base di un “ giudizio informato” potrà essere deciso *se e dove* immettere nuove risorse che, a quel punto, risulteranno un “investimento produttivo” in grado di dare alla “nostra” infrastruttura sociale, quale è la “Istituzione giudiziaria”, una capacità di produrre i “*bona*” della rapidità e della prevedibilità degli assetti giuridici in misura “concorrenziale” con quella propria dei sistemi giudiziari degli altri Paesi dell'Europa continentale.

---

<sup>1</sup> [QEF 401 17.pdf \(bancaditalia.it\);  
https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2020-0090/qrg-90.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2020-0090/qrg-90.pdf)

## **2. Principali temi di indagine**

In via di prima approssimazione, e per un approccio solo metodologico che mira ad impostare i termini del problema piuttosto che a suggerire conclusioni (che dovrebbero essere supportate da indagini empiriche), si indicano i principali temi di indagine.

Va premesso che non attiene alla ricerca delle cause, ma è mera descrizione del fenomeno la considerazione che la durata dei procedimenti altro non è che la risultante della interazione fra la “domanda” di giustizia (intesa come l’insieme delle istanze processuali proposte al sistema giudiziario) e l’offerta, intesa come capacità del sistema, nelle condizioni date, di produrre decisioni che portano alla definizione delle controversie. L’eccessiva durata denota dunque la sproporzione fra entità della domanda e capacità di risposta dell’offerta. È appena il caso di aggiungere che rimedi che volessero accelerare i processi riducendo puramente e semplicemente le garanzie che il sistema offre non risolvono il problema. Una buona giustizia non è soltanto una giustizia celere, ma una giustizia affidabile, capace di produrre decisioni di elevata qualità: le buone regole processuali e i sistemi di impugnazione realizzano di volta in volta la composizione ritenuta più accettabile del *trade off* fra rapidità e accuratezza, fra quantità e qualità. Ed appaiono ancora attuali le parole espresse nel 1948 da un grande giurista e avvocato quale Enrico Allorio, in termini icastici e quasi provocatori, per cui se alternativa ha da essere “è preferibile una giustizia non rapida ad una giustizia non giusta”.

Le ragioni di fondo di questa sproporzione tra domanda ed offerta risalgono nel tempo e sono (in parte) estranee al mondo della giustizia: esse segnalano il passaggio lento, graduale ma inesorabile da una giustizia civile, per così dire, “d’élite” ad una giustizia civile di “massa”. Ed è un passaggio, quello verso una giustizia largamente fruibile da ogni strato sociale (e, in questo senso, di “massa”) che va valutata positivamente ed è ben conosciuta da altri comparti (come la scuola e la sanità pubblica), ma che risulterà ingovernabile se la struttura dell’offerta rimane invariata, in particolare se invariati rimangono tutti i moduli processuali, il sistema organizzativo, la quantità e l’allocazione delle risorse.

L’indagine dovrà riguardare tanto il piano della domanda quanto quello dell’offerta e, con riferimento a quest’ultima, toccare temi cruciali quali la struttura dei riti, l’adeguatezza dell’organizzazione, in termini di dimensioni degli Uffici, di specializzazione o di assoluta fungibilità degli addetti ai lavori, di utilizzo delle moderne tecnologie, di adeguatezza del sistema di carriera dei giudici rispetto all’obiettivo di massimizzare le capacità produttive del sistema, di ottimale utilizzo delle risorse, umane e finanziarie allocate, di sufficienza o meno di tali risorse.

### **3. Domanda ed offerta di giustizia**

È difficile impostare il problema se, in Italia, vi sia un “eccesso” di domanda di giustizia, perché è difficile e forse quasi arbitrario stabilire quale sia la domanda di giustizia “fisiologica”. Dato che essa deve essere, comunque, soddisfatta, la sua crescita (quale vi è stata nei decenni trascorsi), in assenza di risorse che rispondano via via alle maggiori esigenze, produce quasi inevitabilmente il progressivo intasamento degli uffici giudiziari.

L'unico criterio oggettivo per orientarsi è quello del confronto con il numero di procedure avviate mediamente per anno negli altri Paesi europei, rapportato al numero di abitanti.

Dalla Relazione sull'amministrazione della giustizia tenuta il 21 gennaio 2022 dal Primo Presidente della S.C.<sup>2</sup> risulta che alla data del 30 giugno 2021 erano pendenti 3.321.149 procedimenti civili, con una riduzione rispetto al 30 giugno 2020 del 6,5 %, riduzione dovuta ad un aumento della produttività e non già ad un minor flusso in entrata, atteso l'incremento significativo di nuove iscrizioni nel periodo 1° luglio 2020-30 giugno 2021 ( pari a 7,8 % per le Corti di appello, 3,9 per i Tribunali e 11,1 % per i Tribunali per i minorenni).

A livello europeo, il Rapporto di valutazione CEPEJ 2020<sup>3</sup> (dati 2018), attribuisce all'Italia 2,6 cause civili e commerciali di primo grado in arrivo per 100 abitanti contro un valore medio di 2,4 ed un DT (Disposition Time, durata media prevedibile) di 527 giorni, valori che collocano l'Italia dopo la Francia (2,2 nuove iscrizioni per 100 abitanti, DT = 420 giorni) e la Germania (1,5 nuove iscrizioni, DT = 220 giorni).

Le ragioni di una domanda così elevata possono essere le più varie: rileva la qualità e la coerenza della normativa, la (vera o supposta) volatilità degli indirizzi giurisprudenziali, l'assenza di credibili e praticabili vie di composizione delle controversie alternative a quelle contenziose.

Certo non è privo di rilievo il numero e il comportamento dei professionisti. L'aumento del numero degli avvocati in Italia (da circa seimila del dopoguerra e dei primi anni cinquanta fino ai 245.478 del 2020, di cui 117.768 donne, secondo i dati della Cassa Forense<sup>4</sup>) testimonia in primo luogo il passaggio già ricordato ad una giustizia di “massa”: una gran parte dell'accresciuto numero è destinato a recepire e veicolare le crescenti, nuove domande di giustizia che pervengono dalla società e di cui sono gli avvocati a farsi interpreti davanti agli organi della giurisdizione. Ma residua anche una fascia di marginalità (già nel 1978 Sergio Chiarloni, in un saggio su *Avvocatura e Magistratura a confronto*, intitolava un

<sup>2</sup> v. [Cassazione Sintesi 2022.pdf \(cortedicassazione.it\)](#)

<sup>3</sup> v. [16809fc058 \(coe.int\)](#)

<sup>4</sup> v. [i-numeri-dellavvocatura-2020.pdf \(cassaforense.it\)](#)

paragrafo alla “Ipertrofia dell’Avvocatura”). E, come insegna la dottrina economica , in mercati ( quale è quello dei servizi legali) caratterizzati da ineliminabile asimmetria informativa, i benefici della concorrenza possono essere limitati ( con riferimento alle fasce marginali della professione) da comportamenti del professionista volti a salvaguardare una propria fonte di reddito, stimolando una domanda per i propri servizi in forma o misura eccedenti quelli che l’esclusivo perseguimento del miglior interesse del cliente porterebbe a suggerire.

Anche la risposta alla domanda se il livello della spesa per assicurare le risorse necessarie al buon funzionamento della giustizia ( nel suo complesso) siano o meno sufficienti risente della risposta che si è data al quesito che precede. Se assumiamo come “domanda fisiologica” quella che abbiamo visto essere la media nei Paesi a noi vicini ( quali quelli dell’Europa continentale), la risposta non può che essere positiva.

Il bilancio per le spese di giustizia - secondo uno studio del Ministero della giustizia e di un ente di ricerca che ha utilizzato i dati del Rapporto CEPEJ 2016<sup>5</sup> - è risultato pari a 72,67 euro per abitante, e dunque di una misura non dissimile da quella messa a disposizione dell’amministrazione giudiziaria dai predetti Paesi europei. Anche il numero di giudici professionali rapportato al numero degli abitanti evidenzia valori analoghi (esso è pari a 11,41 ogni 100.000 abitanti per l’Italia, contro 10,46 per la Francia ove nella materia commerciale e in quella del lavoro operano in primo grado giudici non professionali, e 23,92 per la Germania che include tuttavia fasce di giudici a tempo parziale<sup>6</sup>).

Il giudizio di sufficienza è destinato però a rovesciarsi se anziché fare riferimento alla domanda “fisiologica” si fa riferimento a quella effettiva che abbiamo visto essere in Italia superiore a quella degli altri Paesi considerati, in misura che non è trascurabile.

Anche la composizione della spesa rivela la sua rigidità, perché nel confronto con gli altri Paesi risulta penalizzata la voce dei c.d. “consumi intermedi” i cui effetti per la funzionalità del sistema sono rilevanti ( anche il grado ancora contenuto di informatizzazione degli uffici giudiziari non ha consentito di poter apprezzare l’aumento di *performance* che un suo uso più generalizzato può comportare).

#### ***4. L’indipendenza del giudice***

Sul piano generale , preconditione per il corretto esercizio della funzione giudiziaria è l’indipendenza del giudice.

---

<sup>5</sup> v. [La performance del sistema giudiziario italiano \(italiadecide.it\)](http://italiadecide.it)

<sup>6</sup> v. nota 5; per i dati al dicembre 2018 v.

<https://rm.coe.int/evaluation-report-part-2-english/16809fc059>



Questa è (fino ad oggi) assicurata pienamente dalla Costituzione e dalle leggi attuative. Certo, quello dell'indipendenza non è il solo requisito del buon giudice.

Concorrono quelli della professionalità e della capacità produttiva adeguata. Non esiste alcuna incompatibilità astratta per uno statuto organizzativo che assicuri o persegua la compresenza dei tre requisiti.

Ma c'è una zona in cui gli strumenti per conseguire quei valori vanno ad incrociarsi, in cui interferiscono tra loro ed esigono contemperamento.

Certo, alcune cause dell'inadeguatezza del servizio giudiziario sono ben identificabili all'interno del sistema giustizia e qui possono trovare correzione.

L'arretratezza gestionale dell'apparato giudiziario è tale che lo vede non pienamente capace di articolare l'utilizzazione delle (pur modeste) risorse secondo i modelli propri della moderna cultura dell'organizzazione. Ma da alcune parti si assume che anche lo statuto organizzativo del giudice (in altre parole la disciplina della carriera) è orientato a garantire l'indipendenza del magistrato anche oltre il necessario, assecondando così spinte corporative a detrimento dell'ottimizzazione delle risorse. Ci si chiede: quanto costa in termini di efficienza un sistema che appare debole nel rilevare e sanzionare prestazioni non del tutto sufficienti e comunque indifferente ai risultati e soprattutto privato del mezzo dell'incentivazione premiale dei più "capaci e meritevoli".

##### **5. La c.d. carriera dei giudici**

Un'analisi che vuole essere "laica", non condizionata da pregiudizi corporativi o di altro genere sulle cause della insoddisfacente resa della giustizia civile, non può prescindere ora dal prendere in considerazione il tema della organizzazione giudiziaria con particolare riferimento alle regole – che alle Istituzioni dell'economia appaiono troppo "compiacenti" – che disciplinano la c.d. carriera dei giudici.

In particolare, nelle valutazioni formulate in studi della Banca d'Italia - dichiaratamente improntate ad una impostazione tutta aziendalistica – si rileva che, come accade per ogni organizzazione complessa – *“una giustizia che funziona richiede incentivi adeguati per tutti i soggetti coinvolti nella fornitura del servizio, e in particolare per i magistrati”*. Si aggiunge che a tal fine assumono rilevanza la scelta dei meccanismi che governano gli incrementi retributivi e l'accesso alle diverse posizioni che compongono la magistratura, la scelta del soggetto valutatore e l'individuazione di indici di prestazioni adeguate. Su queste basi si valuta che il sistema di progressione a ruoli aperti, sottraendo il meccanismo di avanzamento nella carriera e nella retribuzione ad una valutazione comparativa dei candidati, ha ridimensionato il peso delle valutazioni di

professionalità e la loro stessa idoneità a fornire informazioni adeguate sulla professionalità ed operosità dei magistrati. Il punto di vista “aziendalistico” sottolinea la debolezza del legame tra avanzamenti nella carriera e nel trattamento salariale e “*performance*” nelle prestazioni. Ammette tuttavia l’estrema difficoltà nel prefigurare indicatori di “*performance*” così sofisticati da saper tener conto della fortissima articolazione e differenziazione dell’attività professionale e quindi capaci di esprimere un giudizio prevalentemente basato su dati oggettivi intorno all’operato del singolo magistrato. Si aggiunge che appare opportuno un intervento normativo per rafforzare la funzione dirigenziale che, in passato, è apparsa debole e, per la rigidità delle regole organizzative, sfornita di efficaci strumenti di governo.

#### ***6. La vita professionale del magistrato e la mobilità verticale***

Come vedremo, la resa della giurisdizione è sì un servizio, ma è anche esercizio di un fondamentale e delicatissimo “potere “dello Stato, che incide direttamente sulla libertà e sui beni delle persone; potere diffuso, come tale esercitato – per intero – dal singolo (o dal collegio) che assume la decisione e che va liberato per quanto possibile, da condizionamenti che possano allontanarlo dalla scelta fondata unicamente sull’individuazione dell’argomento migliore, della *ratio decidendi* più valida.

Dovendosi comunque anche sottolineare che le stesse statistiche, così impietose nel rilevare la gravissima crisi di efficacia del sistema giudiziario italiano, ci mostrano anche come la produttività media, in sentenze, dei giudici italiani sia uguale o superiore a quella dei giudici dei Paesi a noi vicini. Se poi il confronto viene esteso al lavoro della Corte di cassazione, il numero di sentenze di ciascun magistrato italiano è addirittura un multiplo di quello francese o tedesco.

È vero che anche su questo terreno dovranno condursi approfondimenti e che una pretesa dei magistrati ( mai dichiarata ma latente nel corpo della magistratura) di non dover render conto della propria attività, di non doversi misurare con il rapporto quantità – qualità del lavoro non solo è anacronistica, ma è ormai superata da precisi obblighi di fonte normativa e costituzionale. È invece interesse degli stessi magistrati affrontare con determinazione il nodo organizzativo, perché è proprio sulla conclamata inadeguatezza del servizio giustizia che si annidano i maggiori pericoli per il corpo e si verifica, agli occhi della pubblica opinione, il più grave fattore di indebolimento delle difese contro tentazioni di minare lo statuto di indipendenza.

Occorre anche riconoscere che alcune parole d’ordine che hanno contrassegnato l’associazionismo giudiziario meritano una qualche riconsiderazione.

Il nobile slogan del giudice “*sine spe e sine metu*” evoca parità tra tutte le funzioni; nega la gerarchia di valori tra i diversi livelli e gradi di giurisdizione. Ma non si è tradotto nella pura e semplice negazione della carriera verticale, bensì nella promozione (*rectius*, nella progressione economica) a ruoli aperti. La contraddizione era stridente quando la mobilità verticale era assicurata, nella sostanza, solo dal criterio dell’anzianità.

Oggi la vita professionale del magistrato è scandita da penetranti controlli periodici, contrassegnati dall’acquisizione di dati analitici e di pareri articolati su ciascuna delle dimensioni fondamentali della professione: la conoscenza, la specifica competenza, l’impegno.

In questo modo sembra scolorare il postulato dell’assenza di carriera verticale connessa ad aumenti retributivi legati alla “mera possibilità” di occupare ruoli nei superiori gradi di giudizio, se il riconoscimento di quella possibilità è attributivo di maggiore gratificazione sul piano economico e consegue al superamento di una credibile prova di valutazione.

Questo certificherebbe però anche l’esistenza di una sorta di gerarchia funzionale corrispondente ai gradi di giudizio. Il “reale” passaggio dalla funzione inferiore a quella superiore realizza la mobilità verticale tra le due posizioni organizzative e avviene a seguito di una scelta concorsuale, ma non incide, migliorandole, sulle condizioni di lavoro.

Questo presenta un particolare aspetto positivo, ma mantiene un germe di contraddizione.

L’aspetto positivo è che il “ruolo aperto” consente ai giudici di grande valore di acquisire il riconoscimento professionale che loro spetta e l’aumento retributivo connesso, restando in “prima linea” laddove contano di più gli automatismi del mestiere e l’elevata professionalità è guida per i più giovani. Questo riflette la specificità del settore giudiziario e *l’assenza di reali gerarchie funzionali*, essendo ciascun giudice “soggetto soltanto alla legge”.

Nello stesso tempo evidenzia la anomalia organizzativa data da una carriera verticale sostanzialmente svincolata da sistemi premiali.

### ***7. Gli incarichi direttivi***

Dove invece la verticalità della carriera ( pur senza incisione sull’elemento retributivo) è profondamente sentita anche nei suoi aspetti gratificanti, è nella attribuzione degli incarichi direttivi.

È lo stesso linguaggio a dirci che si tratta di una apparente progressione verticale, in quanto attributiva di una posizione differenziata da cui si “dirige” l’attività di altri professionisti.

In teoria le funzioni dirigenziali non rappresentano l’apice dei valori professionali che connotano la figura del magistrato, ma sono “altro” da



essi e son quelle che presidiano la funzione manageriale.

Il prevalere nella selezione dei direttivi, sino a poco tempo fa, del criterio dell'anzianità rendeva molto desiderato quel ruolo per magistrati che hanno esercitato la funzione giudiziaria in modo irreprensibile per 40 anni e oltre, come occasione per essere finalmente sollevati dall'assillo delle tante sentenze da scrivere.

L'altronde, la mancanza di una seria definizione delle funzioni manageriali necessarie per il miglior funzionamento di un Tribunale o di una Corte ha fatto sì che la valenza simbolica e la funzione di rappresentanza abbiano fatto premio sulla valenza funzionale specifica.

Gli elementi di rigidità che sembrano opporsi alla possibilità di realizzare la migliore composizione dei vari fattori produttivi hanno molto limitato la capacità del capo dell'ufficio di incidere positivamente sulle condizioni di efficienza del sistema. Oggi grazie al nuovo Ordinamento giudiziario, il CSM perviene a selezionare i capi dell'ufficio senza essere costretto a dare decisiva rilevanza al criterio dell'anzianità e questo ha consentito nomine di magistrati non immediatamente prossimi alla pensione. Ma proprio in considerazione di ciò, la legge stabilisce la temporaneità dell'incarico.

Temporaneità (seguita dal ritorno alle precedenti funzioni) che sta a dimostrare come il ritorno all'esercizio pieno delle funzioni giurisdizionali non sia retrocessione; e dunque come l'attribuzione del ruolo amministrativo di "direzione" sia attribuzione di funzione "altra" non espressiva di carriera in senso verticale. Così come, per i professori universitari, non implica *deminutio* il ritorno alle esclusive funzioni di insegnamento e ricerca dopo aver esercitato quella di preside o di rettore.

Naturalmente però questa disciplina (che riflette uno specifico statuto quale quello di indipendenza funzionale per il giudice, di libertà di insegnamento per il docente) non ha mancato di suscitare il commento irridente degli aziendalisti puri e duri: in un sistema che si assume orientato al diletterantismo, l'esercizio prolungato di funzioni dirigenziali "rischia" di portare alla costruzione di un buon professionista; e dunque l'incarico "deve" essere temporaneo per non violare il principio fondamentale del diletterantismo!

#### **8. La specializzazione del giudice**

Ma c'è un luogo di incrocio fra professionalità e indipendenza che può essere percorso senza sacrificare alcuno dei due termini: quello che mira alla specializzazione del giudice. Ed è argomento su cui l'associazionismo degli avvocati e dei magistrati ha motivo di fare autocritica, perché è stato l'atteggiamento delle due categorie ad accantonare la proposta contenuta nel progetto governativo di riforma del diritto societario: la creazione di sezioni specializzate con sede distrettuale per le controversie di carattere

societario e finanziario.

La cultura giudiziaria ancor oggi generalizzata è fondata sul dogma organizzativo dell'onniscienza del giudice: della astratta idoneità di ciascuno quando entra a far parte di un ufficio giudiziario a svolgere ciascuno dei "mestieri" che ivi si esercitano.

Questi si differenziano non soltanto in relazione alla *summa divisio* civile-penale, ma alle varie tipologie di attività, di esperienze che richiedono, ciascuna, diverse competenze specifiche, diverse abilità.

Occuparsi di fallimenti e di procedure concorsuali comporta attitudini, conoscenze, tipologie di interventi ben diversi da quelli di chi tratta delle locazioni, delle successioni ereditarie o del diritto marittimo; e questa diversità è ancor più evidente rispetto al giudice della famiglia.

Occorre prendere atto di una pluralità di posizioni e di veri e propri "mestieri" che si differenziano tra loro solo per la diversa specializzazione funzionale, non per altri valori intrinseci che rendano alcune fra esse come sovraordinate rispetto alle altre.

L'interfaccia della crisi della giustizia civile come crisi di efficienza è stata la fuga dalla giurisdizione delle controversie di maggior rilievo; la rarefazione ( ma non l'assenza) delle c.d. prestazioni di eccellenza; la tendenza dell'ordinamento, pur in un contesto di espansione del diritto privato , a dirottare verso il giudice amministrativo, con la creazione di vaste aree di giurisdizione esclusiva, le controversie di maggior rilievo.

L'approdo può essere la *definitiva marginalizzazione* della giustizia civile.

Ciò che è mancato ed ha reso anacronistico il nostro sistema organizzativo è il chiaro riconoscimento, anche sul piano normativo (quantomeno di normazione secondaria), delle posizioni professionali che si differenziano in ragione della specializzazione funzionale, e il governo consapevole ( e possibile solo in presenza di uffici giudiziari di dimensioni adeguate) della mobilità orizzontale. Sul piano organizzativo, il governo della carriera orizzontale costringe l'organizzazione a individuare le diverse posizioni e definirne le caratteristiche professionali; è strumento di gratificazione delle aspirazioni dei singoli che concorrono alle varie posizioni, attribuendo loro un alto valore soggettivo, mentre per l'organizzazione esse hanno tutte lo stesso valore; valorizza la specializzazione dei mestieri; consente la messa a punto di parametri di valutazione delle prestazioni dei singoli sulla base di puntuali criteri *differenziati* per mestiere, e non su una figura astratta e indefinita di magistrato universale ( in cui, come nella notte hegeliana, "tutte le vacche sono nere"). Qualsiasi valutazione di "merito professionale" si voglia valorizzare e rendere affidabile non può che passare attraverso parametri formulati per dati omogenei e dunque propri di ciascuno dei mestieri in cui si articola l'attività giudiziaria.

Sul piano dell'offerta, è ovvio ne riesce meglio "garantita" la qualità del

prodotto.

Ma anche sul piano della domanda i vantaggi della specializzazione sono percepibili.

Essi si misurano su due versanti: i giudici specializzati impiegano meno tempo per identità di prodotto; sono *ex ante*, più credibili, più autorevoli e perciò stesso scoraggiano difese e argomenti pretestuosi; di fronte ai giudici specializzati minore è l'incertezza del diritto che si genera e questo avvicina le aspettative delle parti e riduce l'area dei conflitti.

### **9. La temporaneità delle funzioni**

Nello stesso tempo, va subito sottolineato come la previsione normativa della temporaneità delle funzioni ( entro il termine massimo decennale) pone un limite non valicabile. Si tratta di un limite che, dal punto di vista tutto aziendalistico, è un assoluto "non senso": i dieci anni sono una misura temporale ampiamente sufficiente per acquisire un *maximum* di professionalità specifica: ma, una volta acquisita, essa viene dispersa in nome del principio fondamentale del dilettantismo! Né questa deroga ai canoni dell'economia è cedimento a interessi corporativi del ceto dei magistrati.

Eppure, si tratta di un limite che si giustifica proprio per le caratteristiche della funzione giurisdizionale, che è servizio, ma che non è solo servizio, è esercizio di un potere ; occorre che esso sia ed anche appaia non inquinato da incrostazioni che prolungati rapporti con un ambiente e con un unico ceto professionale producono secondo *l'id quod plerunque accidit*.

Il contemperamento possibile è dato dalla individuazione di percorsi professionali, che pur nel mutamento della specializzazione funzionale, consentano di non disperdere le competenze acquisite nel mestiere precedente.

Come premesso, resta estraneo a questa indagine il grande tema del processo, della sua gestione e della sua riforma, in quanto richiede ben altro spazio di approfondimento a fronte delle complesse e articolate iniziative di riforma della giustizia in corso.

In sede di mera impostazione di problemi, mi pare che la sintesi più appropriata delle direttive che deve ispirare tanto il legislatore nell'azione di riforma, quanto il giudice nella gestione degli affari che gli sono assegnati, sta nelle parole di una valente processualista secondo il quale *"l'efficienza della composizione della singola controversia non deve perdere di vista l'efficienza nella gestione della massa dei processi"*, così come *"la gestione della massa dei processi non deve perdere di vista che lo scopo di ogni singolo processo civile è la giusta composizione della controversia entro un termine ragionevole"*.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> <https://www.judicium.it> › saggi › R. Caponi.pdf

