

DURATA IRRAGIONEVOLE, DURATA PREVEDIBILE E
DURATA OTTIMALE DEI PROCESSI
(Le linee di azione indicate dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia)

di *Giovanna Ichino*

*(in corso di pubblicazione su *Questione Giustizia*)*

Risale al settembre 2002 la decisione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa di creare una apposita Commissione, composta da esperti giuridici dei 46 Stati membri, allo scopo di raccogliere dati sulla efficienza della giustizia in Europa, di analizzarli e di proporre concreti suggerimenti e riforme. È ora possibile soffermarsi sui primi dati raccolti e sulle linee guida prospettate per interventi di razionalizzazione.

1. La Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) è nata a seguito di una risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa risalente al 2002. Essa si è messa subito al lavoro: dopo aver posto a confronto i sistemi giudiziari nel loro complesso, ha adottato, nel gennaio 2005, un rapporto di natura sperimentale, concernente dati relativi al 2002, fornendo una prima chiave di lettura sul funzionamento della Giustizia in Europa.

Pur consapevole dei numerosi problemi metodologici connessi alla raccolta e al confronto dei dati¹, la CEPEJ ha proseguito la ricerca

¹ La difficoltà di raccolta dei dati nei singoli Stati ha portato la CEPEJ, in occasione della sua sesta riunione plenaria del 7-9 dicembre 2005, all'emanazione di una *Check list* – destinata ai legislatori, ai dirigenti pubblici e a tutte le persone responsabili dell'amministrazione della giustizia e in particolare ai giudici e al personale amministrativo incaricato della gestione dei tribunali - contenente una lista di indicatori per il rilievo e l'analisi dei tempi delle procedure nel sistema giudiziario. Il testo è reperibile sul sito internet della CEPEJ: www.coe.int/CEPEJ. La difficoltà di confrontare sistemi giudiziari molto diversi fra loro è di immediata evidenza: se può essere facile elaborare dati relativi ai costi della giustizia, difficile è invece rilevare altri dati relativi alle differenti procedure o riguardanti la categoria degli avvocati, dei "consiglieri",

nel successivo biennio, alternando fasi di raccolta a fasi di analisi dei risultati. Ha elaborato quindi nel giugno 2006, una nuova e più completa edizione del rapporto, sulla base dei rilievi del 2004².

Rinviando al sito internet della Commissione per una lettura del documento nelle versioni inglese e francese³, mi limito qui a ricordare le emergenze più significative.

2. Con riferimento alle risorse globalmente destinate - per ciascun abitante - al funzionamento del sistema giudiziario (uffici giudicanti, uffici requirenti, patrocinio a spese dello Stato), l'Italia appare adeguata allo standard europeo, in quanto si colloca al nono posto sui trentotto Stati che hanno fornito i dati (dopo Regno Unito, Svezia e paesi non comparabili al nostro per popolazione e grandezza, quali Liechtenstein, Principato di Monaco, Lussemburgo, Scozia e Paesi Bassi e prima di Francia e Spagna, che hanno una posizione assai simile alla nostra). Limitando l'esame alle sole spese per il patrocinio gratuito, si evidenzia invece un'enorme differenza tra l'impegno italia-

dei giudici, i cui ordinamenti sono differenti nei vari Paesi. La stessa Commissione, nella prefazione al rapporto sui sistemi giudiziari europei, consiglia prudenza e mette in guardia da una comparazione dei dati qualitativi e quantitativi che prescindano da una valutazione delle situazioni storiche, economiche e giuridiche, del livello di ricchezza dei diversi paesi, nonché del modo stesso in cui i dati sono stati raccolti. Suggerisce inoltre un'attenzione particolare all'impiego del lessico e dei concetti: solo una lettura attenta del rapporto e un incrocio rigoroso dei dati possono permettere di formulare analisi e di trarre delle conclusioni. Le cifre non possono essere prese in maniera passiva le une dopo le altre; devono sempre essere interpretate alla luce delle opzioni metodologiche adottate.

² Solo la Svizzera e la Macedonia non hanno fornito i dati relativi al 2004. Tutti i dati comunicati dai vari Stati sono disponibili sul sito Internet della CEPEJ.

³ Il *Rapporto sui sistemi giudiziari europei* - edizione 2006 - è disponibile sul sito internet indicato alla nota 1. Gli argomenti trattati - con le relative tabelle sui dati raccolti - sono: le spese per la giustizia, con riferimento alla composizione del bilancio per quanto riguarda le spese per i giudici, per i pubblici ministeri e per il patrocinio gratuito; le misure adottate per l'informazione degli utenti dei Tribunali, per la protezione delle categorie "vulnerabili", per le procedure di indennizzo in caso di mal funzionamento della giustizia; l'organizzazione dei Tribunali e la loro localizzazione geografica, il numero e le diverse competenze dei giudici di carriera, dei giudici onorari, delle giurie e del personale amministrativo; l'utilizzo delle tecnologie informatiche; la durata delle procedure, anche in relazione al carico di lavoro dei Tribunali; l'esame delle cause di divorzio e di licenziamento; l'attività del pubblico ministero con riferimento al numero di denunce e agli affari trattati (in particolare, i casi di omicidio volontario e i furti).

no (che supera solo i paesi dell'est e la Danimarca) e quello della maggior parte degli Stati della vecchia Europa. E ancor più grave è il fatto che la stragrande maggioranza di tali risorse sono devolute al processo penale (talora per la difesa di ricchi delinquenti che formalmente appaiono nullatenenti), lasciando totalmente privi di tutela i cittadini indigenti che vogliono accedere alla giustizia civile per la tutela di diritti primari, soprattutto in materia familiare e locativa.

Oltre a ciò, abbiamo due primati non certamente positivi: da un lato, l'enorme numero di avvocati⁴ (151.470 nel 2004), di gran lunga superiore, anche in termini assoluti, rispetto a quello di altri paesi molto più vasti, come la Russia; dall'altro lato, l'interminabile durata delle procedure. L'indagine ha scelto, per il raffronto, le cause di divorzio (durata media, 582 giorni per il primo grado e circa 500 per l'appello) e le cause di licenziamento (696 giorni per il primo grado e quasi 790 per l'appello), da cui risultano dati di gran lunga superiori a quelli trasmessi da paesi a noi simili, come Francia, Germania e Spagna.

D'altra parte si deve tener conto del fatto che le cause civili pendenti al 1 gennaio 2005 erano per l'Italia tre o più volte superiori (4.087.311) rispetto a quelle di Germania (1.510.916), Francia (1.490.000) e Spagna (578.209)⁵.

Quanto al settore penale, i Tribunali italiani risultano aver introitato, nel 2004, 1.433.260 affari, a fronte dei 5.184.126 della Spagna, dei 2.022.604 del Regno Unito, dei 962.917 della Francia e dei 910.548 della Germania.

Si può dunque arguire che l'Italia non ha una posizione eccentrica⁶ rispetto agli altri paesi simili al nostro per popolazione, prodotto inter-

⁴ Il Rapporto include in tale categoria sia i procuratori e i patrocinatori legali davanti ai Tribunali, sia gli stagisti e i consiglieri giuridici.

⁵ Il Rapporto precisa che 39 paesi sono stati in grado di indicare il numero totale degli affari civili contenziosi e non contenziosi: i dati però sono difficilmente confrontabili fra loro, per le differenti tipologie di procedure (commerciali, amministrative, esecutive, ecc.) che i singoli Stati hanno incluso nel numero globale. La ragione dell'enorme divario tra il numero di cause pendenti in Italia e quello degli altri Stati non può essere quindi individuata con certezza nella maggiore litigiosità dei nostri concittadini: litigiosità che sarebbe peraltro, al tempo stesso, causa ed effetto della durata delle procedure (ad esempio, l'inquilino invitato al rilascio dell'immobile, confidando nella lunghezza della procedura di sfratto, continua ad occupare l'immobile determinando il locatore ad adire al giudice).

⁶ In tal senso, vds. M. Remus, *Giustizia italiana: dopo l'analisi del CEPEJ necessari indici di misura dell'efficienza*, in *Guida al diritto*, n. 49 del 2006, 104, che riporta, tra l'altro, i dati più interessanti concernenti l'Italia, la Francia, la Germania, la Spagna e il Regno Unito.

no lordo, sistemi giuridici, ma continua a distanziarsi da essi riguardo alla capacità di rendere una giustizia in tempi ragionevoli, come sancito dall'art. 6 della Convenzione e dal nuovo art. 111 della Costituzione.

In realtà, i tempi lunghi costituiscono il problema numero uno per tutti gli Stati membri. Tutti gli utenti della giustizia (parti litiganti, vittime, testimoni, giurati, imputati, ad eccezione di quelli che hanno interesse a vedere le procedure durare indefinitamente) sono lesi dalla durata interminabile dei processi.

Tra le cause dell'eccessiva durata va certamente annoverata la scarsità delle risorse impiegate dagli Stati; ma non meno rilevanti sono il fenomeno del grande aumento del contenzioso, la cattiva organizzazione dei Tribunali, l'eccessiva complessità o rigidità delle procedure. Le ricerche recenti evidenziano poi che bisogna prendere in esame anche altri fattori: la motivazione e la formazione dei magistrati, il sistema di attribuzione individuale degli affari, la fermezza e la preparazione dei superiori gerarchici, la presenza di meccanismi di responsabilità adeguati, il ruolo rivestito dai differenti attori, la possibilità di effettuare controlli sull'avanzamento degli affari, la definizione degli obiettivi e dei criteri, l'attenzione dei media all'andamento dei processi, la previsione di misure contro le manovre dilatorie (ad esempio, la fissazione di termini perentori e la designazione di giudici supplenti per i singoli affari).

3. Nel "Programma-Quadro" adottato il 13 settembre 2005, la CEPEJ, dopo aver esaminato i principi posti dalla giurisprudenza della Corte in tema di ragionevole durata delle procedure⁷, delinea le direttive di un concreto piano d'azione, individuando alcune linee guida, che gli Stati dovrebbero seguire per raggiungere l'obiettivo primario di trattare ciascun affare in un tempo ragionevole.

Preliminarmente la CEPEJ precisa che non bisogna fermarsi all'obiettivo della "durata ragionevole" di cui all'art. 6.1 della CEDU, la quale costituisce il punto di partenza e di demarcazione tra la violazione e la non violazione della Convenzione, ma il cui raggiungimento non può essere considerato un obiettivo sufficiente. *L'obiettivo deve*

⁷ Segnalo che, in altro documento concernente il Compendio di prassi virtuose per la gestione delle procedure giudiziarie, adottato il 68 dicembre 2006, è contenuto un piccolo glossario dei termini utilizzati dalla CEPEJ per il suo lavoro, utili per la comprensione dello stesso.

essere quello della gestione e della decisione di tutte le cause civili e penali nel rispetto dei diritti dell'uomo e senza ritardi inutili.

Tre principi essenziali devono essere ritenuti fondamentali:

a) il principio di equilibrio globale. Appartiene a ogni Stato membro il compito di trovare un equilibrio tra le risorse che può mettere a disposizione della giustizia, la gestione intelligente delle stesse risorse e gli obiettivi assegnati alla giustizia. Non esiste una ricetta miracolosa, né una soluzione universale;

b) la necessità di disporre di strumenti di misurazione e di conoscenza dei dati, uniformi per tutti gli Stati, così da rendere possibile una comparazione tra di essi. Per questo la CEPEJ ha elaborato una griglia pilota, che riunisce in uno stesso questionario la lista di un centinaio di questioni e problemi comuni, in ordine ai differenti aspetti del sistema giudiziario. Di qui un invito agli Stati a rinforzare i propri dispositivi statistici relativi all'attività giudiziaria e a elaborare degli indicatori comuni;

c) la necessità di conciliare tutte le esigenze che contribuiscono a un processo giusto. Per ridurre la durata bisogna intervenire sul numero di affari da trattare, sui mezzi di cui dispone il sistema, sulla qualità e sul livello di garanzie da osservare. Il rispetto delle garanzie procedurali porta il più delle volte, come conseguenza, a un allungamento della durata dei processi. Su questo tema la giurisprudenza della CEDU dà suggerimenti preziosi, in quanto non esclude a priori che le garanzie possano essere differenziate a seconda delle procedure, purché ciò avvenga con chiarezza, trasparenza, giustizia e *prima* dell'inizio delle procedure stesse. Vi sono poi argomenti che possono essere considerati in modo discordante, quanto all'incidenza sulla durata delle procedure: ad esempio, il dover redigere una motivazione accurata, completa e comprensibile, esaminando tutti gli argomenti delle parti – in quanto rilevanti – certamente prende del tempo e porta a un allungamento della procedura; ma, sotto altro profilo, una decisione ben motivata consente alle parti di accettare meglio il verdetto e disincentiva le impugnazioni. Non è comunque accettabile un'organizzazione del lavoro che lasci prevalentemente alla discrezionalità delle parti l'avanzamento e la durata delle procedure.

4. Le *linee d'azione*⁸, che la CEPEJ suggerisce agli Stati, senza alcuna pretesa di definitività o esaustività, sono le seguenti:

1. *agire sulle risorse*. La giustizia non può funzionare senza mezzi, senza un numero sufficiente di giudici e di personale amministrativo correttamente formati, remunerati e motivati, senza una definizione chiara delle responsabilità rispettive delle differenti categorie, senza locali in buono stato e materiali adeguati alla necessità di celebrare udienze pubbliche o camerale. La sussistenza di mezzi sufficienti - sul piano umano, materiale e di bilancio - è una *condizione necessaria, ma non sufficiente* per assicurare un buon funzionamento della giustizia. Le risorse devono essere direttamente collegate a obiettivi precisi, previo esame dei flussi di lavoro e diminuzione dei tempi morti;

2. *agire sulla qualità della legislazione*. Prima di emanare qualsiasi legge, si dovrebbe procedere a uno “studio di impatto” delle misure previste sull'attività dei tribunali e sulla durata delle procedure. Si tratta di una valutazione che deve intervenire *ex ante*, al momento dell'esame della legge da parte del Parlamento; *ex post* ci potrà essere solo un adattamento per migliorare i mezzi assegnati alla giurisdizione;

3. *migliorare la previsione della durata delle procedure*. Tra le maggiori difficoltà che vivono gli utenti della giustizia vi sono l'impossibilità di prevedere quando la procedura terminerà e la sensazione che i processi siano interminabili. Conoscere il termine può voler anche dire renderlo accettabile. La trasparenza potrebbe essere assicurata attraverso la pubblicazione dei dati relativi alla durata dei processi - suddivisi per tipi di affari - sia a livello nazionale, sia in ciascun Ufficio giudiziario o sezione (la Commissione parla, a questo proposito, di «cultura giuridica locale» che non deve essere trascurata). Si tratta quindi di un impegno che si affianca e non sostituisce quello diretto alla riduzione dei termini di durata⁹;

⁸ Nel richiamare le linee di azione mi sono attenuta all'ordine indicato dal Programma Quadro, senza operare alcun accorpamento tra le varie direttive.

⁹ Viene citato l'esempio finlandese: i Tribunali e il Ministro della Giustizia si accordano, nell'ambito della negoziazione delle risorse da destinare al Tribunale, su taluni obiettivi (ad esempio, sul fatto che un certo tipo di procedure debba essere concluso in meno di un anno). Anche in Norvegia è stato raggiunto un accordo sulla durata delle procedure civili e penali da parte del Ministero della Giustizia e del Parlamento.

4. *individuare il termine ottimale e realistico per ciascun tipo di affare e controllarne il rispetto*¹⁰. Per ogni tipologia di affari potrebbe essere elaborata una norma in materia di durata ragionevole, che costituisca il punto di riferimento per i magistrati e per il personale amministrativo. La disposizione dovrebbe tener conto dei mezzi esistenti e dei tempi morti, salvaguardando i tempi che non possono essere in alcun modo compressi. Potrebbe poi essere istituito un controllo sul rispetto dell'obiettivo temporale, anche monitorando il lasso di tempo intercorrente tra la decisione orale e il deposito della motivazione scritta;

5. *migliorare i dispositivi di rilevazione statistica dei dati (secondo criteri comuni a livello nazionale), assicurare la pubblicazione dei dati e sviluppare strategie di informazione e di comunicazione all'esterno*. Potrebbe essere diffusa una griglia delle migliori pratiche adottate in Europa per la rilevazione statistica dei dati, accompagnata dalle risposte fornite dagli Stati membri. Sarebbe poi opportuno che i centri di ricerca specializzati in questo settore e le Università si interessassero fattivamente al problema di una raccolta corretta dei dati;

6. *identificare i Tribunali-referenti*¹¹ *in materia di riduzione dei termini*. Una iniziativa di questo tipo consente di valorizzare i progetti innovativi adottati in certi Uffici giudiziari. La "Rete" di questi Tribunali potrebbe riunirsi o interrogarsi regolarmente presso il Consiglio d'Europa, per presentare le esperienze positive e analizzare i fallimenti;

¹⁰ Nel Compendio delle prassi virtuose per la gestione delle procedure giudiziarie, adottato dalla CEPEJ il 6-8 dicembre 2006, sono riportati i termini di durata pianificati per le procedure civili e penali in alcuni paesi europei (Regno Unito, Finlandia, Slovenia, Danimarca).

¹¹ A questo proposito, segnalo che il Tribunale-referente italiano, che collabora con la CEPEJ, è il Tribunale di Torino. Si è recentemente costituita la *Rete dei Tribunali referenti* che metterà a punto un Programma quadro della CEPEJ in materia di riduzione e gestione della durata dei processi. Compito della Rete (destinataria privilegiata delle informazioni relative ai lavori della Commissione e a sua volta canale di consultazione e di sperimentazione delle misure specifiche proposte) è quello di individuare le cd "prassi virtuose" in atto nei vari Stati membri, per consentire di orientare le politiche pubbliche e migliorare l'efficacia dei sistemi giudiziari. Anche in questo caso tutti i dati, i documenti, i resoconti delle riunioni della Rete sono leggibili sul sito internet della CEPEJ.

7. *pianificare la durata delle procedure alla luce delle loro caratteristiche e della loro complessità*. I risultati di una politica di riduzione dei ritardi si evidenzieranno solo dopo un certo lasso di tempo. Bisogna quindi verificare se, nel frattempo, non sia possibile sfruttare la maggiore durata della procedura per contribuire a una migliore soluzione dei conflitti, per esempio, tentando soluzioni alternative. Potrebbe essere introdotto un *obbligo di informazione delle parti*¹² sul tempo prevedibile per la conclusione della causa. Si potrebbe assicurare un impegno da parte dell'autorità giudiziaria e delle parti a rispettare quel termine, in funzione di una responsabilizzazione di tutti gli attori del processo. Si potrebbe inoltre permettere alle parti di negoziare una diminuzione del termine e avere in contropartita una limitazione di garanzie procedurali, sia in materia penale che civile e nei limiti autorizzati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo;

8. *agire sulla quantità di cause che ogni Tribunale deve trattare*, vigilando su un uso appropriato delle possibilità di ricorso, che potranno essere in alcuni casi limitate, purché vengano rispettate alcune garanzie minime di impugnazione delle decisioni giudiziarie. Potrebbero, ad esempio, essere introdotti dei filtri per quel che concerne le Corti Supreme; oppure si potrebbe studiare la possibilità di infliggere delle sanzioni a chi proponga dei ricorsi palesemente infondati;

9. *agire sulla qualità delle procedure*, sia sotto il profilo del rispetto delle norme che regolano le procedure stesse, sia sulla qualità intrinseca delle decisioni giudiziarie. Dovrebbero essere proibiti i rinvii *sine die*, salvo accordo delle parti. Bisognerebbe stabilire i termini delle singole "tappe" o scadenze processuali e, in caso di assenza o di ritardo ingiustificato, potrebbero essere previste delle *sanzioni* (potendosi giungere, in materia civile, fino alla cancellazione della procedura dal ruolo). Un'attenzione particolare dovrà essere riservata alla qualità della decisione di primo grado, che dovrà essere sempre motivata. Le notifiche dei provvedimenti dovranno essere organizzate in modo efficace, rapido e affidabile, scoraggiando gli abusi e i tentativi di rallentare le procedure;

¹² Meglio sarebbe un'informazione diretta alle parti personalmente e non limitata ai difensori che minor interesse hanno alla celerità delle procedure.

10. *fissare delle priorità nel trattamento degli affari*¹³. Generalmente gli affari vengono trattati nell'ordine in cui sono pervenuti, ad eccezione di quelli con carattere di urgenza. Questa regola presenta il vantaggio essenziale di offrire una garanzia di imparzialità; essa non consente però di modulare l'iniziativa a seconda della natura delle cause. Ad esempio: gli affari semplici possono essere trattati più rapidamente; altre cause potrebbero dar luogo a procedure alternative, esperibili immediatamente; altre ancora potrebbero essere ritirate dal ruolo, laddove gli attori venissero a conoscenza del tempo che dovrebbero attendere prima di vedere la loro causa trattata. Senza metter in discussione né il principio di legalità, né quello di una ripartizione degli affari che garantisca l'imparzialità del giudice, si potrebbe pensare di definire i processi, sulla base di un primo esame degli stessi, utilizzando criteri obiettivi di priorità nella trattazione, senza trascurare, quanto alla materia penale, la responsabilità delle autorità nell'indicazione delle priorità di politica giudiziaria penale;

¹³ È noto a tutti il dibattito sviluppatosi a seguito della circolare adottata nel 1990 – all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale – dall'allora Procuratore della Repubblica presso la Pretura di Torino Vladimiro Zagrebelsky, sui criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato. A quella prima esperienza ne sono seguite molte altre in vari altri uffici requirenti d'Italia. È invece senza precedenti l'iniziativa adottata di recente – in questa direzione - da un grande ufficio giudicante, quale la Corte d'appello di Milano. Con circolare del 17 ottobre 2006, il Presidente della Corte d'appello, considerato l'aggravamento della situazione dell'organico del personale amministrativo, già scoperto per il 30%, stanti il blocco delle assunzioni, gli imminenti trasferimenti e i pensionamenti di cancellieri ad altre sedi, ha disposto la riduzione da cinque a quattro delle udienze settimanali di ciascuna sezione penale e il loro termine entro le ore 14.00 ed ha invitato « i presidenti di sezione – nella loro responsabilità funzionale e anche sulla scorta dei criteri desumibili dall'art. 227, 1 comma decreto legislativo n. 51 del 19 febbraio 1998 – a privilegiare nella formazione dei ruoli di udienza – anche indipendentemente dalla data del commesso reato e da quella dell'iscrizione del procedimento – i processi a carico di persone detenute o sottoposte ad altre misure cautelari e, comunque, quelli concernenti reati di maggiore gravità, allarme sociale e più concreta offensività non rientranti nel provvedimento di indulto o per i quali le pene applicabili siano presumibilmente eseguibili, ovvero nei quali siano da soddisfare interessi civili o di natura pubblicistica, non altrimenti tutelabili e invita fin d'ora i presidenti di sezione a voler riferire a questa presidenza, alla data del 31 dicembre 2006, circa i criteri di priorità concretamente adottati nella trattazione dei procedimenti e nella fissazione delle udienze, circa le eventuali difficoltà riscontrate e circa la situazione dei ruoli determinatasi a tale data». La circolare è stata inviata per conoscenza al Consiglio superiore e all'Ordine degli avvocati che hanno preso atto della situazione senza formulare alcuna osservazione critica.

11. *curare l'organizzazione delle udienze, al fine di ridurre i tempi di inutile attesa, accordando una attenzione particolare alle vittime e ai testimoni.* Devono essere incoraggiate tutte le misure idonee a concentrare le tappe della procedura. In molti Stati i testimoni vengono citati senza l'indicazione dell'orario in cui verranno sentiti: questa situazione viene percepita dagli utenti come poco riguardosa nei loro confronti. Di qui l'auspicio che i Tribunali organizzino le udienze in modo da ridurre l'incertezza degli orari e tutelino le categorie più vulnerabili di testimoni (e, in particolare, le vittime di infrazioni violente). Si dovrebbe poi prevedere una concentrazione delle udienze, previo accordo di tutte le parti sulla formazione dei calendari. E, ancora, dovrebbero essere adottate misure per favorire la celerità anche per quel che concerne l'esecuzione delle decisioni;

12. *prevedere dei meccanismi che consentano di rimettere in movimento una procedura in sofferenza.* Si potrebbe ad esempio consentire alle parti di depositare un ricorso urgente per sollecitare la definizione della propria causa, quando si ritiene venga trattata troppo lentamente;

13. *rendere meno tassative le regole di competenza territoriale, nella giurisdizione di prima istanza.* Un' applicazione troppo rigida della competenza territoriale può avere come conseguenza una ripartizione diseguale del carico di lavoro. Non sempre le regole sulla competenza sono chiare e si finisce per penalizzare, con inutili rinvii e conseguenti ritardi, chi per ignoranza scusabile ha adito una autorità giudiziaria sbagliata;

14. *coinvolgere tutte le categorie interessate all'amministrazione della giurisdizione.* La giustizia è un "affare" non solo dei giudici e dei procuratori, ma anche di tutti coloro che concorrono alla adozione delle decisioni giudiziarie (avvocati, cancellieri, uscieri, notai, consulenti, utenti). Per coinvolgere tutti costoro, è necessario *mettere a disposizione in modo regolare le informazioni sul funzionamento della giurisdizione* e fissare momenti di contatto periodico e istituzionalizzato;

15. *sviluppare e incentivare la formazione dei magistrati e, più in generale, di tutti gli operatori della giustizia sui temi dell'organizzazione, anche quale mezzo per aumentare la loro motivazione.* Dovrà essere rinforzato il carattere interdisciplinare della formazione e de-

vranno essere previsti programmi di formazione iniziale e continua dei magistrati, specificatamente sui temi dell'organizzazione e della durata delle procedure;

16. organizzare le relazioni con gli avvocati, soprattutto con riguardo al tema della durata dei processi. Una particolare attenzione deve essere rivolta al ruolo degli avvocati in seno all'amministrazione della giustizia, soprattutto per quanto riguarda l'applicazione delle misure proposte in questo Programma-quadro; a titolo di esempio, in alcuni Stati i Tribunali hanno redatto «*contratti di obiettivo*» tra magistrati e ordini di avvocati. E anche nel nostro Paese è sempre più diffusa l'adozione di protocolli, condivisi da giudici e avvocati, per la gestione delle udienze;

17. organizzare un miglior controllo del rispetto dei tempi da parte degli esperti giudiziari e periti e in particolare degli psicoterapeuti;

18. definire le modalità per un coinvolgimento efficace di uscieri, cancellieri, notai e di tutti coloro che contribuiscono con il loro ruolo essenziale al funzionamento della giustizia.

5. La giustizia, per essere credibile, deve essere amministrata in tempi rapidi e prevedibili: per questo gli Stati membri vengono sollecitati a dare attuazione alle linee di azione suindicate. La CEPEJ, dal canto suo, si impegna ad elaborare, attraverso gruppi di lavoro, delle proposte per la valutazione dei dati sui sistemi giudiziari, anche alla luce delle osservazioni che gli Stati membri hanno elaborato sulla base della griglia pilota diffusa nel 2005.

Peraltro, la Commissione mette in guardia dal cedere al “diktat dell'urgenza” e dall'adottare misure poco ponderate, che potrebbero portare a risultati diversi da quelli auspicati. I Tribunali non debbono essere trasformati in macchine per produrre giudizi, pena il rischio di demotivare i giudici, la cui attività professionale non può essere sottomessa alla pressione dell'urgenza, ma deve essere esercitata con la dovuta serenità.

Quale è dunque il termine ottimale di conclusione di un processo? E quale risposta dare al quesito posto da Manuela Massenz in una mail precongressuale : «questo provvedimento lo faccio subito ‘così così’ o domani pensandoci meglio? E se ‘così così’ significa il sacrificio di un diritto o ‘domani’ significa tra mesi, qualche volta tra anni»?

Rispondere che è bene depositare subito un buon provvedimento è troppo facile, perché il più delle volte i carichi di lavoro non lo consentono. Certo: la riduzione della durata delle procedure non deve mai implicare, come contropartita, l'adozione di provvedimenti non meditati, o la rinuncia ai diritti minimi garantiti dalla CEDU e dalla Costituzione, o la creazione di situazioni di disparità di trattamento; ma è bene ricordare che una motivazione è conforme al dettato dell'art. 111, comma 6, Cost., anche se si limita sinteticamente a dar conto delle coordinate che giustificano la ricostruzione storica del fatto e ad enunciare i principi di diritto applicati, senza costituire un trattato degno di pubblicazione su riviste giuridiche.

Il tema della motivazione dei provvedimenti giudiziari è stato oggetto di molti incontri di formazione organizzati dal CSM, finalizzati ad una ricognizione dei modelli normativi di motivazione ("sufficiente" e "logica"), ad una analisi delle tecniche linguistico-argomentative e ad una verifica delle prassi e della loro compatibilità con il principio della ragionevole durata del processo. Credo sia necessario, in attuazione della "linea di azione" n. 15 della CEPEJ, proseguire l'impegno formativo anche su questo tema che costituisce uno snodo essenziale della giurisdizione ed ha al tempo stesso un diretto impatto sull'organizzazione del lavoro giudiziario.