

## **Gli osservatori sulla giustizia civile e i protocolli <sup>1</sup>**

**SOMMARIO: 1. Le origini. - 2. La stagione dei protocolli d'udienza . - 3. Il significato delle prassi . - 4. La fase decisoria e le buone prassi linguistiche 5. Trasparenza ed efficienza nella gestione del processo. - 6. Oltre il processo 7. Lavorare 'dalla parte della rosa'. 8. La 'virtù' diseguale**

### **1. Le origini**

Gli *Osservatori sulla giustizia civile* nascono in alcuni distretti d'Italia all'inizio degli anni novanta, allo scopo di promuovere la collaborazione tra tutti coloro che sono coinvolti nella gestione del processo (magistrati, avvocati, personale di cancelleria, professori universitari, ufficiali giudiziari)<sup>2</sup>. La convinzione da cui si parte è che i problemi della giustizia civile non possano essere risolti senza la discussione di tutti i professionisti e gli operatori coinvolti che permetta di migliorare il funzionamento del processo attraverso scelte condivise e possibili già nel quadro normativo esistente.

Il legislatore, in effetti, tarda ad incidere sul piano organizzativo e strutturale e si limita agli interventi più facili, ma anche più inefficaci, con proposte di riti sempre diversi, non ancorati ad effettive differenze della natura degli interessi e affastellati al di fuori di un progetto complessivo sulla giustizia. La ricerca che mettono in moto gli Osservatori si svincola dall'inseguimento del rito ideale e si concentra sulla ricognizione e promozione delle prassi migliori e sulla collaborazione tra tutti gli operatori del diritto.

E' la lunga stagione della riforma del codice di procedura civile degli anni '90-'95 che mette in luce l'esigenza di creare un luogo di confronto sulle nuove norme, esigenza che trova una pronta risposta a Bologna, dove l'iniziativa di *Prassi comune* rappresenta il nucleo fondante degli Osservatori, già espresso nel nome: l'attenzione alle concrete modalità di attuazione del rito e la condivisione dell'impegno da parte di giudici e avvocati<sup>3</sup>. Su questa stessa linea, subito dopo, inizia ad operare l'Osservatorio barese sulla Giustizia<sup>4</sup> che pure si propone << *la risoluzione dei problemi connessi alla interpretazione ed*

---

<sup>1</sup> Il contributo è stato pubblicato in Sciacca M., Verzelloni L., Miccoli G. (a cura), *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*, Roma, Aracne, pp. 267-282.

<sup>2</sup> Per approfondimenti, rinvio al volume collettaneo *Gli Osservatori sulla la giustizia civile e i protocolli d'udienza*, con prefazione di G.M. Flick, curato dall'avv. Giovanni Berti Arnoaldi Veli, il Mulino 2011.

<sup>3</sup> Il documento costitutivo è del 1°2.1994; rinvio, per la storia di *Prassi comune* all'articolo di G. BERTI ARNOALDI VELI, pubblicato nel volume *Processo civile e organizzazione. Le riforme possibili per la giustizia civile*, a cura di G. GILARDI, Milano, 2004.

<sup>4</sup> Lo statuto è varato il 31.5.1996 e formalizza la nascita dell'Osservatorio risalente ad alcuni mesi prima.

*applicazione delle leggi vigenti in attuazione dei principi e dei valori costituzionali>> e la << riflessione sulla formazione di nuove regole legali o di costume giudiziario e di nuove prassi organizzative ed applicative.>>. In questa scia si inseriscono subito altri Osservatori, a Salerno e Reggio Calabria, a Milano e quindi, via via nel tempo, tra la fine degli anni '90 e i primi anni del 2000, a Roma, a Rovereto, a Firenze, a Genova, a Verona, a Napoli.*

Pur nella estrema varietà delle situazioni locali, si delinea già con chiarezza il tratto che distingue gli Osservatori sulla giustizia da altre esperienze, pure felicemente attuate, di collaborazione tra vari operatori del diritto: si tratta di movimenti che nascono dalla base, dove partecipano singoli a titolo personale, anche se appartenenti a tutte le categorie di coloro che hanno a che fare con la giustizia civile e dove tutti si muovono verso obiettivi comuni: d'altronde, se lo scopo di fondo è di individuare *insieme* le esigenze, cercare *insieme* le risposte, attuare *insieme* le soluzioni, è evidente che occorre un movimento di natura culturale che lo realizzi: le buone prassi non potranno essere imposte dall'alto, ma dovranno essere il frutto di valori condivisi.<sup>5</sup>

Questo non toglie che proprio questo movimento 'dal basso' riesca ad attrarre anche le associazioni forensi e le articolazioni istituzionali della magistratura e dell'Università, che, a loro volta, favoriscono la partecipazione dei singoli, secondo una felice circolarità che promuove l'adesione culturale su cui l'esperienza si fonda e senza la quale nessun progetto per la giustizia può avere speranza di successo. Ripercorrendo il cammino dalle origini, il pensiero corre alla figura di Carlo Maria Verardi, magistrato bolognese che è stato il principale promotore di *Prassi Comune*: la sua scomparsa prematura, nel 2001, non ferisce solo quest'esperienza, ma costituisce una perdita fortissima per tutto il movimento di rinnovamento delle prassi di cui Carlo era stato instancabile animatore e coordinatore: non è dunque un caso che la Fondazione Carlo Maria Verardi, costituita nel gennaio 2002, si ponga come luogo ideale di collegamento di tutti gli Osservatori.

## **2. La stagione dei protocolli d'udienza**

La diffusione degli Osservatori è dunque segnata, in un primo momento, dalle iniziative volte a reagire alle prassi deteriori che hanno impantanato la novella del 90-95 nella *'stucchevole trilogia 180-183-184'*<sup>6</sup>, nutrendola di scrittura oltre le effettive necessità,

---

<sup>5</sup> <In sintesi, la creazione di un osservatorio è un atto che si fonda su un'etica della corresponsabilità, che sgorga da un comune interesse alle sorti della giustizia civile>>: CAPONI, Per gli osservatori sulla giustizia civile, in Foro it. 2003, V, 253.

<sup>6</sup> CIPRIANI, *Il processo civile tra vecchie ideologie e nuovi slogan*, in Riv. Dir. Proc., 2003, 455 ss.;

partorendo fascicoli ipertrofici che rendevano quasi introvabile, al momento della decisione, il nucleo essenziale di idee, argomenti, istanze ed eccezioni utili al giudizio.

Si faceva strada la consapevolezza che lo sforzo di individuare prassi c.d. virtuose potesse ridare la necessaria flessibilità al processo civile e che comunque le questioni prioritarie fossero soprattutto quelle relative alla razionalizzazione e organizzazione del lavoro.<sup>7</sup> D'altronde, la ricorrente proposta di nuovi riti, anche solo annunciati, da parte di un legislatore che dimostra di non intervenire sui veri nodi critici della giustizia, costituisce di per sé un fattore di inefficienza, poiché fa apparire un 'arcaico arnese' il rito vecchio<sup>8</sup>: in questo si può additare la causa di ogni male ricavando così una comoda giustificazione al disimpegno.

L'impegno degli Osservatori mira a rovesciare radicalmente questa prospettiva e a far funzionare il processo *a legislazione invariata*: nascono così i protocolli di udienza volti a *regolare* le modalità di svolgimento delle attività processuali negli spazi bianchi lasciati dalle norme giuridiche e a proporre all'adesione dei soggetti interessati le prassi applicative e organizzative ritenute più idonee allo scopo.

La *stagione dei Protocolli di udienza* conosce un'impennata con la laboriosa riforma processuale del 2005/2006, che, con i suoi interventi ravvicinati e caotici, diventa un volano per la nascita di nuovi Osservatori e l'elaborazione di nuovi protocolli perché *costringe* gli operatori a rafforzare la ricerca delle prassi migliori di fronte ad un quadro normativo molto confuso.

Una ricerca che viene valorizzata e ricordata anche nelle relazioni inaugurali per l'apertura dell'anno giudiziario, a cominciare dal 2005, quando il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione segnala come elemento di 'indubbia novità' l'operato di magistrati, avvocati, addetti alle cancellerie che hanno dato vita ai protocolli contenenti le '*prassi virtuose*' e coglie in questo un positivo e profondo cambiamento nel modo di guardare al '*bene giustizia*', non solo per l'approccio di carattere pragmatico, ma anche per il superamento di una visione particolaristica. Da ultimo, anche il Primo Presidente della Corte di Cassazione, nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2013, ha

---

<sup>7</sup> La stessa ANM lancia un messaggio importante intitolando significativamente '*Processo e organizzazione*' il convegno del 13 dicembre 2003, in occasione del quale viene distribuito il cd *libro bianco* che contiene una ricognizione di prassi risultate migliori e funzionali alla celerità e fruttuosità del processo civile

<sup>8</sup> L'espressione è di CONSOLO, *Fra nuovi riti civili e riscoperta delle class actions, alla ricerca di una giusta efficienza*, in *Corriere Giuridico*, 2004, cit., 566, il quale rileva che in tal modo comunque '*si svaluta e si vulnera - nella sua quotidiana credibilità - il rito vecchio, facendolo pensare come un arcaico arnese che si può cominciare a studiare meno, ad applicare soprattutto in modo più rilassato perché ormai sta per arrivare il famoso nuovo rito che è sempre evidentemente e palingeticamente alle porte*'.

ricordato come nelle relazioni degli anni precedenti si sia dato conto ampiamente della capacità di autoriforma espressa dai giudici in diversi uffici giudiziari, in collaborazione con avvocati e funzionari amministrativi, nel solco tracciato dalla diffusione degli *Osservatori sulla giustizia civile* e dei protocolli di udienza per la gestione dei processi e degli uffici.

Per una visione della strada percorsa è utile rammentare che il primo protocollo è quello di Salerno del 2002, ad oggi i protocolli sono circa 90 e gli Osservatori circa 26.

### **3. Il significato della prassi**

La prassi, come strumento che possa migliorare l'efficienza della giustizia civile è dunque al centro degli interessi degli Osservatori <sup>9</sup>. La riflessione parte da una constatazione empirica molto semplice: le norme generali e astratte che delineano un certo modello di processo non danno vita nella concreta attuazione ad un fenomeno unitario, ma producono tanti variegati modelli, diversi secondo i luoghi e, forse, nello stesso luogo, diversi nel tempo.

La scelta di questo o quel modello chiama in causa il significato di *prassi* quale "*linea di azione – pratica - che corrisponde ad una determinata ideologia*" <sup>10</sup>: se la concertazione e il confronto appartengono al profilo del metodo, è innegabile che l'elaborazione di regole condivise in ordine allo svolgimento delle udienze e delle varie fasi processuali abbia un sostrato *ideologico* o, per usare un'altra espressione, degli obiettivi precisi sul piano dei valori, a iniziare dalla concentrazione processuale, la flessibilità dello schema processuale a seconda della tipologia di cause, la qualità della cognizione.

I protocolli, pur essendo frutto di esperienze legate alle specifiche situazioni degli uffici giudiziari, presentano tuttavia delle aree di significativa convergenza: tutti i protocolli affrontano le questioni connesse ai tempi e all'organizzazione delle udienze, e quindi all'agenda del giudice, con regole solo apparentemente minimali: in realtà si tratta di regole fondamentali per il sollecito e ordinato svolgimento del processo, che mirano anche a '*ridurre al minimo il disagio degli utenti della giustizia e dei loro difensori*', in aderenza ad un criterio indicato nelle circolari del CSM sulle valutazioni di professionalità a proposito della '*capacità del giudice di organizzare il proprio lavoro*'. L'organizzazione del lavoro

---

<sup>9</sup> CAPONI, *Per gli osservatori*, cit., 255, a cui si rimanda anche sul tema del rapporto tra prassi e principio di legalità.

<sup>10</sup> Secondo una definizione del *Dizionario d'Italiano Ragionato*.

d'altronde, sia relativa alla gestione del ruolo del giudice e alla conduzione del *singolo* processo, sia riferita all'organizzazione che presiede allo svolgimento di *numerosi* processi è uno dei profili di attenzione maggiore degli Osservatori, anche per il nesso di interdipendenza che lega tale profilo alla ricerca delle prassi più efficaci.

Altrettanto significative sono le regole che sembrano ribadire norme già presenti nel sistema, quali quelle che affermano il dovere per il giudice e per i difensori di svolgere *effettivamente* le attività processuali previste da una data norma: è chiaro che l'avverbio mette in luce un punto di sofferenza del processo, prescrizioni che evidentemente sono rimaste sulla carta e non si sono calate nelle aule dei tribunali: inserite nel protocollo acquistano un fondamento *pattizio* che aumenta la probabilità di osservanza rispetto alla norma di fonte eteronoma (il *nòmos* diventa *autòs-nòmos*).

Questo tipo di regole si collega in modo evidente alla convinzione che sia inutile attendere riforme normative e strutturali per contrastare la tendenza a concepire le udienze come punto formale di riferimento per distribuire termini e preclusioni <sup>11</sup>. In questa prospettiva i Protocolli si pongono come netta reazione al modo sciatto di conduzione del processo ed esprimono un rifiuto di quella che è stata, efficacemente, definita *l'efficienza apparente*<sup>12</sup>: un gran movimento di fascicoli in udienza, con il giudice che in realtà svolge un ruolo quasi notarile di verifica della presenza o dell'utilità di nuove carte, in un gioco in cui nessuno degli attori sa di cosa si stia trattando, ma formalmente di straordinaria efficienza nel rapporto numero di cause chiamate per unità di tempo.

#### **4. La fase decisoria e le buone prassi linguistiche.**

I protocolli per lo più presentano poche norme specifiche sulla fase decisoria, soprattutto perché, lavorando sulle varie fasi del processo, si incide in realtà anche sulla fase finale: tecniche e stili di *motivazione* e di *decisione* sono collegati a tecniche e stili di *conduzione del processo*. La complessità della decisione può essere anche il frutto del mancato controllo del giudice sullo svolgimento del processo: la complessità si riduce se il giudice esercita effettivi poteri direttivi, se c'è colloquio con i difensori, se è il giudice che assume le prove, se si evita il 'fascicolo millefoglie' infarcito di memorie scritte superflue:

---

<sup>11</sup> Vedi la regola 8 del protocollo di Firenze (<<L'udienza di cui art. 183 cpc dovrà costituire un momento processuale utile e non limitato alla dispensa di termini per memorie scritte. A tal fine sarà preferibile un rinvio più lungo purchè siano garantiti l'effettiva conoscenza della controversia e l'effettivo svolgimento delle attività processuali previste>>), o la analoga regola 2 del protocollo napoletano.

<sup>12</sup> Zan, Fascicoli e Tribunali, Il processo civile in una prospettiva organizzativa, Il Mulino, 2003, pag. 37.

questo è il primo piano su cui assume rilevanza la collaborazione tra le parti e il giudice, che ha come presupposto la conoscenza degli atti da parte di tutti e la fruttuosità dell'attività che si svolge nell'udienza tramite l'oralità, obiettivo comune di tutti i protocolli.

Non a caso, l'incontro dell'Osservatorio fiorentino del 21.6.2005 aveva come tema: *"Un anno di lavoro. Dal protocollo per le udienze al protocollo per il giudizio"* : in quell'incontro, la motivazione era vista come frutto della collaborazione tra giudice e avvocato e si iniziò a parlare di raccordo tra atti difensivi e provvedimenti nonché di verbali d'udienza e moduli di gestione del processo. Il tema, ripreso dall'Osservatorio di Verona e di Milano, fu discusso all'Assemblea Nazionale degli Osservatori sulla giustizia civile di Salerno nel giugno 2008. Da ultimo, l'Osservatorio di Torino lo ha portato ad ulteriore sviluppo, elaborando un protocollo per la redazione degli atti processuali nonché modelli di atti e provvedimenti per specifiche tipologie di cause, lavori che ha presentato all'Assemblea nazionale, svoltasi a Torino nel maggio 2011. Anche l'Osservatorio di Reggio Emilia ha approvato pochi mesi dopo un protocollo sugli atti processuali.

Dal marzo 2011 si è avviato un percorso di formazione specifico legato al raccordo tra atti difensivi e provvedimenti, oggetto di una collaborazione tra la Scuola Superiore dell'Avvocatura e gli Osservatori sulla giustizia civile che permetterà di non relegare questo tema ad incontri o convegni periodici, ma di ancorarlo ad una formazione permanente e capillare. Il progetto vuol essere la chiave per aprire la porta di una formazione comune che ha due profili particolarmente importanti: il respiro europeo, se pensiamo che questo dialogo finirà per interessare anche le liti transfrontaliere dove l'esigenza di uniformità è soddisfatta dall'uso di moduli *standard*; e l'attenzione ai temi posti dall'uso degli strumenti informatici: da un lato, atti e provvedimenti, per entrare nel circuito telematico dovranno seguire un certo schema, dall'altro nessun profilo funzionale alla buona trattazione del processo potrà essere sacrificato dall'esigenza dello *standard*: sarà dunque una buona occasione per sfruttare nel massimo grado le nuove tecnologie, seguirne gli stimoli, cercando di governare la tecnica anziché esserne governati.

In tale campo potrebbe svilupparsi una particolare sinergia tra gli Osservatori e la Scuola: la Scuola, non a caso *'Superiore'*, coltiva un livello molto alto di formazione e approfondimento, ma è attenta alle esigenze di sperimentazione pratica delle discipline, come dimostra la collaborazione con le varie Scuole forensi; gli Osservatori, dal loro canto, sono particolarmente attenti alla soluzione dei problemi che si presentano nella giustizia del quotidiano, perché considerano la sfera della quotidianità quale sede di una prassi

trasformatrice; tuttavia, hanno bisogno di non perdere la visione ampia che orienta verso una meta il loro impegno.

La collaborazione tra la Scuola Superiore dell'Avvocatura e gli Osservatori sulla giustizia civile contribuirà a mantenere in tensione queste due componenti dell'*agire*, anche grazie al contributo prezioso di chi è esperto in saperi diversi, come in linguistica : *parlare e scrivere chiaro*, semplificando il linguaggio giuridico, è anche un valore democratico, perché mira ad evitare che il diritto diventi *diseguale* anche per via linguistica.

## **5. Trasparenza ed efficienza nella gestione del processo.**

Questa sorta di *regolamentazione attuativa* affidata all'elaborazione degli operatori rivela la diffusione di una nuova cultura organizzativa che inizia ad affermarsi nella magistratura e la consapevolezza che l'effettività delle norme riposa in massima parte nella adesione ai valori di fondo che vi sono sottesi.

L'efficienza del processo e l'effettività della tutela giurisdizionale dipendono in buona misura dalle scelte discrezionali in tema di provvedimenti ordinatori<sup>13</sup>: i problemi posti dal cattivo uso del potere discrezionale del giudice non possono trovare un buon rimedio nell'eliminazione *tout court* del potere, perché il processo sfugge per sua natura ad una minuziosa predefinizione e sarà impossibile che la norma regoli tutti i casi possibili. D'altronde, il giudice neghittoso saprà sfuggire dalle maglie che la procedura volesse cercare di rendere più fitte e meticolose e i tentativi di 'farlo lavorare' sono votati al fallimento se vogliono essere attuati per tale via, mentre produrranno l'effetto deleterio di eliminare quella dialogicità ed elasticità della procedura che invece consentono, al *buon giudice*, di adottare la scelta più giusta e ragionevole relativamente al caso concreto.

Occorre invece che l'organizzazione complessiva converga nel creare le condizioni perché un ruolo del giudice, non confinato al momento decisorio, ma efficace sin dall'inizio, sia possibile, anche sotto il profilo dei carichi di lavoro, e nel contempo, quanto più possibile, 'stimolato' e controllato attraverso la definizione di livelli di produttività, la effettiva vigilanza da parte dei dirigenti dell'ufficio, la trasparenza delle opzioni interpretative, la diffusione delle prassi migliori.

In questa prospettiva i Protocolli di udienza rappresentano un forte contributo per rendere trasparenti i criteri di esercizio dei poteri discrezionali e consentire un controllo

---

<sup>13</sup> COSTANTINO, ne *Il processo civile tra riforme ordinamentali, organizzazione e prassi degli uffici (una questione di metodo)*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.* 1999, pag.110.

‘di fatto’ sui poteri del giudice, costretto a dar conto del fondamento della soluzione prescelta, oltre che per semplificare la - spesso inutile - complessità del procedimento, depurato di contrasti su cui giudici e avvocati abbiano raggiunto soluzioni condivise.

Pur nella diversità dei sistemi processuali, non è affatto inutile ricordare, con riferimento agli ordinamenti di *common law*, i precedenti volti a ‘distillare’ l’esperienza giudiziale nella trattazione delle cause, quale il *Manual for complex litigation*<sup>14</sup> per il processo federale statunitense, nel quale sono raccolte prassi e suggerimenti sulla trattazione della causa, sul *case management*; ovvero, nell’esperienza italiana, il *Massimario della giurisprudenza di probiviri del 1906*, presentato da Enrico Redenti<sup>15</sup>.

## **6. Oltre il processo.**

Il processo civile, come si è visto, è stato un terreno d’elezione dell’attività degli Osservatori, nella convinzione che l’affermazione e la configurazione astratta dei diritti sia del tutto insufficiente se non se ne assicuri l’effettiva attuazione tramite l’effettività della tutela giurisdizionale.

La *stagione dei protocolli* ha aperto tuttavia prospettive più ampie della semplice razionalizzazione del processo: ha consolidato e diffuso un metodo nuovo di affrontare le questioni della giustizia, basato sulla concertazione e il confronto dei magistrati con gli avvocati, il personale di cancelleria e le università e prefigura un luogo dove si attua uno scambio di informazioni e di formazione tra categorie diverse e a lungo separate, un luogo dove anche l’Università possa trovare un collegamento con le professioni e innestare a sua volta una feconda circolazione tra teoria e prassi.

Le modalità di lavoro degli Osservatori, basate sui gruppi di lavoro, ha favorito la partecipazione di chi viene da altri cammini (perché ad esempio si occupa di linguistica, di statistica o di teoria dell’organizzazione) in una felice contaminazione di saperi, che ben hanno a che fare con l’attuazione della giurisdizione<sup>16</sup>.

L’attenzione si concentra sulle scelte organizzative, sull’attuazione delle tecnologie (in primo luogo, il processo civile telematico), sui temi di diritto sostanziale, a partire da settori

---

<sup>14</sup> Consultabile nel sito del Federal Judicial Center [www.fjc.gov](http://www.fjc.gov).

<sup>15</sup> COSTANTINO, *Il processo*, op. cit. 98 e 122.

<sup>16</sup> Per fare un esempio di come la linguistica possa divenire strumento che accresce l’efficienza della giurisdizione ricordo il volume di P.BELLUCCI, *A onor del vero. Fondamenti di linguistica giudiziaria*, Torino, 2005.

altamente specializzati (famiglia) ad altri (locazione, lavoro, danno alla persona). Quando è stata introdotta la disciplina della mediazione con il d.lgs. n. 28 del 2010, gli Osservatori hanno costituito uno dei pochi luoghi dove si è potuto attuare il dialogo tra magistrati, avvocati e mediatori, di fronte a un fenomeno che ha visto e vede tuttora profondi solchi segnati dal conflitto, dalla diffidenza o dalla indifferenza tra le varie categorie.

L'incontro annuale, ormai stabile a partire dal 2006, rappresentato dalle *Assemblee nazionali* del periodo pre-feriale, ha grandemente ampliato la capacità di confronto, favorita da scambi e collegamenti tra i diversi Osservatori e dunque non solo tra differenti categorie professionali, ma anche tra i vari uffici giudiziari.

Guardando in filigrana le regole di protocollo e le buone prassi individuate in questi ultimi anni, si scorgono nuove figure: un giudice che non è più una monade isolata, responsabile della singola decisione più che del servizio complessivamente reso, ma un soggetto che assume la direzione attiva del processo, si fa carico dell'organizzazione, si interroga sugli obiettivi del proprio *rendere giustizia*, attento all'efficienza ma anche alla qualità degli interessi e dei diritti. Un giudice che si avvale del contributo del lavoro degli altri colleghi e a sua volta dà il proprio contributo per individuare di metodi comuni e migliori, ricerca la collaborazione del foro e delle cancellerie, si impegna a conoscere e utilizzare le risorse tecnologiche a disposizione.

Anche l'avvocato è chiamato a superare il ruolo tradizionale di combattente addestrato alla lotta per troncare il conflitto, per svolgere un ruolo più complesso e poliedrico: collaborare nel processo con il giudice, nel rispetto dei diversi ruoli, ma anche assistere il cliente nell'individuazione del metodo migliore di risolvere il conflitto, fino a divenire un giurista della prevenzione, anziché della patologia; professionista non solo della riparazione, ma della costruzione dei rapporti.

Anche i funzionari di cancelleria e gli ufficiali giudiziari, a loro volta, devono essere consapevoli del loro ruolo fondamentale e coinvolti in ogni progetto di buone prassi sulla giustizia.

Questo percorso è in parte frutto di una maturazione relativamente recente (come l'affermazione della cultura dell'organizzazione, storicamente molto lontana dall'apparato dell'amministrazione della giustizia); altri però sono principi che vengono da lontano (penso ad esempio, al principio di oralità, a cui si informano molte regole dei protocolli), e sono sempre rimasti sulla carta perché, salvo alcune esperienze felici (ad esempio quelle relative al rito del lavoro, almeno in alcune aree) non erano sostenute da un movimento

culturale forte che ne consentisse l'attuazione<sup>17</sup>.

## 7. Lavorare 'dalla parte della rosa'.

Oggi il movimento degli Osservatori deve confrontarsi con nuovi temi e soprattutto con una profonda trasformazione della società che coinvolge gli operatori *tradizionali* di giustizia e induce un senso di smarrimento e di instabilità.

Il baricentro della giustizia si è spostato dall'istituzione, dal processo – dove giudici e avvocati troneggiavano – al singolo, persona o impresa; di qui l'idea della giustizia non come luogo di attuazione del diritto oggettivo, della volontà generale, ma come servizio; di qui, la mediazione, il valore centrale dell'efficienza e tanti altri fenomeni che, apparentemente sconnessi, si riconnettono a questo movimento profondo. E' qui che s'impone la riflessione sulla nuova era della giustizia di tipo 'manageriale'<sup>18</sup>, dove spesso l'efficienza nasconde la ricerca di economia, di riduzione dei costi: il neoliberismo in tal modo ridefinisce l'istituzione. Se i fini si ripiegano sui mezzi si perde il senso della giurisdizione; se l'istituzione si trasforma in impresa e quello che conta è l'efficienza e la riduzione dei costi, l'istituzione sembra un peso, si perde il senso dell'azione istituzionale; non ci si chiede se la giustizia abbia giudicato bene, ma se abbia *smaltito* i procedimenti in arrivo.

In questa prospettiva gli Osservatori possono contribuire a coniugare efficienza e senso istituzionale e coltivare l'esigenza di rendere *significantive* - cioè orientate verso obiettivi precisi - le innovazioni tecnologiche, che devono pur sempre restare 'serventi' e non fini a sé stesse.

Sul piano organizzativo, si pone la sfida di assicurare la partecipazione *effettiva* alle scelte degli uffici, partecipazione che riguarda *anche* il foro ( i programmi annuali per la gestione dei procedimenti civili previsti dall'art. 37 della legge n. 111/2011<sup>19</sup> devono

---

<sup>17</sup> Ed erano rimasti come miti ambientali a cui prestare ossequio ipocrita, come li ha definiti il Prof. Zan, in *Fascicoli e Tribunali, Il processo civile in una prospettiva organizzativa*, Il Mulino, 2003, p.88.

<sup>18</sup> Antoine Garapon, *Lo Stato minimo, Giustizia e neoliberismo*, Raffaello Cortina editore, 2012.

<sup>19</sup> Art. 37, della legge 111 del 2011: << I capi degli uffici giudiziari sentiti, i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti. Con il programma il capo dell'ufficio giudiziario determina:

a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso;  
b) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa,

essere redatti " *sentiti i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati*", ma ci si chiede se questa audizione sia davvero *informata*) e di curare anche il benessere organizzativo (il clima dell'ufficio, i rapporti interpersonali) che permetta di valorizzare le risorse tecniche e le persone .

Si impone poi la riflessione sui diritti sostanziali e la necessità di sventare i tentativi di deflazione 'cattiva', attuata attraverso la riduzione dei diritti e delle garanzie o l'aumento dei costi del processo, e di favorire la deflazione positiva, che riguarda da un lato gli abusi del processo e del diritto, e dall'altra il riconoscimento della necessità di disporre di un ventaglio di tutele differenziate rispetto alla diversità delle esigenze che si pongono a seconda del tipo di conflitto.

Quest'ultima questione si collega alla necessità di rivedere le tipologie di conflitti e la loro redistribuzione tra i vari giudici, togati ed onorari e riguarda, in particolare, due direttrici d'intervento: il corretto utilizzo della mediazione e il riordino, ormai impellente, della magistratura onoraria.

Le difficoltà che gli Osservatori si trovano oggi ad affrontare sono molte: da un lato la scarsità di risorse e la profonda crisi legata alla transizione inducono ad un ripiegamento che rende difficile per i magistrati, avvocati e funzionari di cancelleria coinvolti concedere spazio ad un impegno ulteriore, per di più non istituzionale e dunque non riconosciuto su tale piano. Dall'altro, l'urgenza dei problemi produce l'urgenza psicologica di vedere rapidamente risolti i problemi vissuti nel quotidiano. Il movimento degli Osservatori tuttavia svolge essenzialmente un'opera culturale e, al di là dei casi in cui è stata possibile la rapida adozione di soluzioni condivise, per lo più produce frutti nel medio e lungo termine.

Una prospettiva da coltivare, aperta dall'attenzione sempre maggiore rivolta a vari livelli agli Osservatori (di recente spesso ricordati, come si è detto, nei discorsi di inaugurazione dell'anno giudiziario), resta quella di trovare un corretto raccordo con il livello istituzionale, alimentato anche dal coinvolgimento delle associazioni forensi e della magistratura e delle scuole di formazione. Questo può favorire una sinergia che consenta agli Osservatori, per definizione 'luogo senza potere' , di influenzare positivamente i luoghi del potere e aumentare le possibilità di esser efficaci, mantenendo intatta la natura di movimento che agisce sulla cultura come leva di trasformazione. Proprio la infelice

---

*anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa>>.*

tendenza al continuo mutamento del rito, ha indotto gli Osservatori a spendere il loro tempo per coltivare quell'*humus* culturale che sarà comunque fecondo qualunque sia la norma del momento.

Non a caso l'icona spesso ripresa dagli Osservatori, a iniziare da quello di Firenze, è la rosa di Calamandrei<sup>20</sup> che pesa, sulla bilancia, più dei grossi tomi *in folio*: il costume degli uomini più della formula di leggi e dottrina.

### **8. La 'virtù' diseguale.**

L'Italia è, quanto alla giustizia - e non solo - un paese *a macchie di leopardo*; l'idea da cui gli Osservatori erano partiti, diversi anni fa, era quella di stirarle fino a coprire il paese e non di erigervi intorno recinti. Nel regolamento della Cepej per il Premio *Bilancia di cristallo*, che premia le pratiche più innovative e efficienti in ambito giudiziario, si richiede espressamente che l'esperienza sia riproducibile in altre giurisdizioni o in altri stati (*can be applied to other jurisdictions or states*).

In Italia, oggi si assiste ad un pullulare di progetti organizzativi e non è più evitabile una riflessione aperta e critica sul movimento di decentramento e frantumazione dei progetti sulla giustizia, con connesso decentramento delle risorse.

Non si tratta di un fenomeno che riguarda solo le prassi: l'esperienza delle convenzioni intese a procurare anche un sostegno all'attività dei magistrati è ormai recepita dalla legge (art. 37, comma 4 del DL n. 98 del 6.7.2011, convertito in legge con la legge n. 111 del 2011<sup>21</sup>) e sempre per legge sono previsti incentivi per gli uffici che abbiano raggiunto certi obiettivi di 'smaltimento' dell'arretrato (art. 37, commi 10-17). Di recente il CSM ha ampliato la possibilità di ricorrere all'attività dei g.o.t. secondo un triplice modello (affiancamento, supplenza, assegnazione di ruolo) e questo può favorire l'espandersi di modelli organizzativi già sperimentati in alcune sedi per realizzare il c.d. ufficio per il processo, caratterizzato dalla creazione di una o più figure qualificate di

---

<sup>20</sup> Calamandrei ripeteva spesso, e sempre più negli anni, di avere una convinzione: che il buon funzionamento della giustizia dipendesse in massima parte dagli uomini più che dalle leggi; nella sigla posta alla fine di ogni capitolo del libro *'Elogio dei giudici scritto da un avvocato'* è raffigurata una bilancia che porta in un piatto due grossi volumi *in folio*, e dall'altro una rosa e contro ogni legge fisica, la rosa pesa più dei grossi libri: *'Anche i giudici sono uomini'*, pagine scritte per la prefazione alla traduzione in lingua tedesca della 3° edizione dell'opera di P. Calamandrei, *'Elogio dei giudici scritto da un avvocato'*, in *Opere giuridiche* di Piero Calamandrei, volume II, pag. 481, Napoli, 1966.

<sup>21</sup> La norma prevede che i capi degli uffici giudiziari possono stipulare apposite convenzioni di tirocinio con le università, le scuole di specializzazione forense e con i consigli dell'ordine degli avvocati a cui possono partecipare << terzi finanziatori >>.

assistente del giudice che possano coadiuvarlo nei processi di semplificazione e razionalizzazione delle attività, con compiti anche di ricerca e studio.

Gli Osservatori, per definizione impegnati nella diffusione delle prassi che sono state definite 'virtuose', sono oggi di fronte alla domanda: chi paga la mancanza di virtù?

La funzione dei progetti locali non può essere quella di creare due mondi: quello delle eccellenze e quello degli altri. La funzione dei progetti locali dovrebbe essere quella di promuovere la creatività, realizzare una fucina di idee organizzative, favorire il rapporto con le collettività locali. Da questo laboratorio, con un'opera di ricomposizione indispensabile, CSM e Ministero dovrebbero attingere per rendere davvero condivise le realizzazioni e le esperienze locali nell'ambito di una prospettiva unitaria.

Lo sforzo di 'far funzionare' il processo intervenendo ad ogni livello accessibile dai singoli e dagli uffici, non esclude la denuncia della carenza di corretti interventi strutturali da parte del potere legislativo e esecutivo; in particolare, come stabilisce l'art. 110 cost., "*spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia*"

A proposito dell'Ufficio del processo, ad esempio, il Primo Presidente della Corte di Cassazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013, ha dato atto che *<< i tribunali nei quali la sperimentazione, basata sul ricorso al meccanismo degli stages, è in corso da qualche anno registrano importantissimi risultati in termini di maggiore qualità ed efficienza nella gestione dell'udienza e della complessiva attività del giudice, di riduzione del carico del singolo giudice, di coordinamento con il lavoro delle cancellerie >>*.

Ma se è così, è giunto il momento di uscire dalla sperimentazione: la riorganizzazione del lavoro del magistrato, realizzato attraverso gli assistenti del giudice e strettamente connesso al processo civile telematico (e dunque con un indispensabile coinvolgimento dell'Avvocatura), non può essere lasciato all'iniziativa dei singoli capi degli uffici, perché è intollerabile che la mancanza di iniziativa ricada su chi è estraneo alle scelte.

La progettazione locale non può essere un alibi dello Stato per non osservare l'art. 35 della Raccomandazione europea del 17.11.2010<sup>22</sup>: lo stato *deve* fornire le risorse (non

---

<sup>22</sup> Raccomandazione agli Stati membri del Consiglio d'Europa CM/Rec (2010) 12 *sull'indipendenza, efficacia e responsabilità dei giudici*. Sostituisce la precedente Raccomandazione no. R (94) 12 *"sull'indipendenza, l'efficacia e il ruolo dei giudici"* e costituisce il punto di arrivo di un lavoro che ha impegnato per molti anni gli organi del Consiglio d'Europa e lo stesso associazionismo giudiziario europeo.

risorse precarie e ' a pioggia' per progetti pilota) per creare le condizioni affinché *tutte* le sedi giudiziarie siano in grado di dare una cognizione di qualità in tempo ragionevole.

Ma soprattutto non può incidere sulle scelte di priorità - indispensabili in una situazione di scarse risorse - che riguardano invece una prospettiva necessariamente unitaria, segnata dai diritti e principi della Costituzione e della Carta di Nizza che, dopo il trattato di Lisbona, offre grandi potenzialità da esplorare e diffondere nei Tribunali e negli studi professionali.

Nella valutazione dei programmi ex art. 37 dovremmo valorizzare, oltre ai 'carichi esigibili', gli altri criteri indicati dalla norma: *criteri di priorità, organizzazione dei carichi per natura e valore delle cause*: perché l'organizzazione non è affatto neutrale, può correggere o aumentare lo sbilanciamento che il diritto sostanziale dedica ai diritti e agli interessi delle persone.

Le *connessioni significative* che devono legare i vari progetti attraverso il centro devono essere orientate al rispetto della dignità umana che è inviolabile, dei diritti fondamentali, dei doveri di solidarietà. Queste sono le scelte di priorità che non possono essere stravolte alla periferia a cui commisurare l'efficienza.

Compito principale degli Osservatori è dunque oggi quello di recuperare l'idea di *efficienza come valore democratico*: questa idea riporta con forza il ricordo di Carlo Maria Verardi, perché Carlo sottolineava, in modo profetico, il rischio della giustizia a due velocità che scarica l'inefficienza del servizio su chi è meno in grado di sopportarne i costi e i ritardi.

Luciana Breggia