

## L'efficienza (in)significante

di Luciana Breggia<sup>1</sup>

1. Efficienza e principio di proporzionalità /2. Domande essenziali sull'efficienza /3. Gli interventi statali per l'efficienza /4. Le "leggi manifesto" /5. L'efficienza e la giurisprudenza della Corte di Cassazione /6. La risorsa del tempo /7. Il punto di vista degli Osservatori /8. Le buone prassi secondo gli Osservatori / 9. I progetti sull'organizzazione /10. Il benessere organizzativo /10. Il ruolo dei dirigenti /11. Progetti locali e modelli condivisi /12. L'efficienza (in)significante

### 1. Efficienza e principio di proporzionalità

L'efficienza è un valore?

Sembra scontato, dato il contesto, ma la domanda, volutamente provocatoria, serve ad approfondire la riflessione.

In linea di prima approssimazione *dovrebbe* essere un valore se è vero che *la costituzionalizzazione del principio di efficienza si può e si deve leggere direttamente nell'inserimento in Italia della ragionevole durata del processo fra le garanzie costituzionali (art. 111, comma 2, Cost).*<sup>2</sup>

Una durata non breve dunque, ma ancorata ad un criterio flessibile che deve tener conto anche dell'insieme dei processi e della 'posta in gioco', per usare un concetto utilizzato dalla Corte di Strasburgo per valutare la ragionevole durata del processo (art. 6 della Convenzione sui diritti dell'uomo, assunto a modello per la riforma costituzionale)<sup>3</sup>.

All'assemblea degli Osservatori svolta a Salerno nel 2008 eravamo partiti dalla considerazione che la giustizia non è un semplice servizio decentrato dello stato, ma è un *bene comune*, come l'acqua, l'aria, la salute: dunque una risorsa limitata di cui si è tutti responsabili, magistrati e avvocati in primo luogo, ma non solo. Un bene dal cui godimento, per definizione, nessuno può essere escluso, ma nello stesso tempo un bene che non è in esauribile. E' da qui che prende avvio la riflessione su come rispettare il principio di uguaglianza di fronte alla scarsità delle risorse e la correlativa istanza di efficienza.

Ci si inoltra così nella dimensione della proporzionalità degli usi della giustizia con le risorse date: Remo Caponi, che lo desume dall'art. 111 cost., ne mette in luce la natura di concetto-ponte, volta a creare *"creare una passerella tra il discorso sulla disciplina del*

---

<sup>1</sup> Lo scritto, pubblicato su *Questione Giustizia* 2012, riproduce la relazione introduttiva svolta all'Assemblea nazionale degli Osservatori sulla giustizia civile, tenutasi a Torino il 28 e 29 maggio 2011 dal titolo *"Modelli condivisi per un'Italia unita - Quali risorse per una giustizia efficiente?"*.

<sup>2</sup> R. Caponi, *Il principio di proporzionalità nella giustizia civile: prime note sistematiche*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011, p. 389 ss.

<sup>3</sup> L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a sua volta, stabilisce: «1. Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. 2. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. 3. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia».

*singolo processo, che chiama in causa prevalentemente il fattore legislativo, e il discorso sulla gestione dell'insieme dei processi, che chiama in causa piuttosto il fattore delle risorse e il fattore culturale".*

Un principio, quello di proporzionalità, che è efficacemente scolpito nella regola 1 delle *Rules of civil procedure* inglesi, secondo cui trattare una causa secondo giustizia include, per quanto sia praticabile, ‘*attribuire ad essa una quota appropriata delle risorse del giudice, tenendo conto della necessità di riservare le risorse agli altri casi*’.

## **2. Domande essenziali sull'efficienza.**

L'istanza di efficienza pone dunque in prima battuta questa domanda: quale sia la distribuzione tendenzialmente ottimale delle risorse rispetto ai risultati medi che il servizio giustizia è chiamato a realizzare nella gestione della massa dei processi. Per approfondire questa ricerca, ricordo due importanti documenti del Consiglio d'Europa, entrambi approvati il 17 novembre del 2010.

Il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) ha adottato - in occasione del decimo anniversario della sua istituzione - una *Magna Carta* dei Giudici, volta a sintetizzare e codificare le principali conclusioni contenute nei suoi precedenti dodici pareri. Sempre il 17 novembre 2010, il Comitato dei Ministri ha approvato la 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.

La Raccomandazione, a differenza della Magna Charta, è un testo normativo, strumento del c.d. soft-law, quel diritto non direttamente cogente, non *hard*, che si avvale di tecniche promozionali o persuasive, ma che sta divenendo sempre più incisivo e influente<sup>4</sup>. È un testo ricco e importante, da cui prendiamo alcune regole per rispondere ad alcune fondamentali domande<sup>5</sup>.

A cosa serve l'efficienza? Recita la regola 30: *L'efficacia/efficienza (efficacit  in francese; efficiency in inglese) dei giudici e dei sistemi giudiziari   una condizione necessaria per la tutela dei diritti di ogni persona, per il rispetto delle esigenze di cui all'articolo 6 della Convenzione, per la certezza del diritto e la fiducia del pubblico nello Stato di diritto.* Cosa   l'efficienza? Ecco l'art. 31: *L'efficacia/efficienza sta nell'emettere decisioni di qualit  entro un termine ragionevole e sulla base di un apprezzamento equo delle circostanze.* Chi sono i destinatari del dovere di efficienza? Sempre l'art. 31 ci dice che   innanzitutto il singolo giudice che   tenuto ad assicurare un trattamento efficace degli affari di cui   responsabile, compresa l'esecuzione delle decisioni quando essa   di sua competenza. Inoltre, secondo art. 32, *spetta alle autorit  responsabili per l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario creare le condizioni che consentano ai giudici di svolgere la loro missione e raggiungere l'efficacia, ferma la salvaguardia ed il rispetto per l'indipendenza e l'imparzialit  dei giudici.* Destinatario del dovere di efficienza  , infine, lo Stato: nella sezione ‘Risorse’ vi sono due regole fondamentali: l'art. 33: *Ogni stato deve assegnare ai tribunali risorse, strutture e attrezzature adeguate che consentano loro di operare in conformit  alle esigenze di cui*

---

<sup>4</sup> Tanto da indurre a dubitare della stessa capacit  descrittivo-discriminatoria delle nozioni di hard e soft law: D. Rinoldi, (voce) Atti delle organizzazioni internazionali, in Enc. giur. Treccani, Roma, vol. III, 17-19).

<sup>5</sup> Premetto che nei testi si parla di *efficiency* nella traduzione inglese e di *efficacit *, in quella francese. In italiano sono tradotti con 'efficacia' o 'efficienza'. Si tratta, in realt , di termini molto diversi: l'efficacia   la capacit  di raggiungere l'obiettivo; l'efficienza implica un rapporto adeguato tra mezzi e obiettivi: in entrambi i casi per , come vedremo, non si potr  parlare dell'uno n  dell'altro senza chiarire gli scopi .

*all'articolo 6 della Convenzione e per consentire ai giudici di lavorare in modo efficace (efficacement in francese; efficiently in inglese); e l'art. 35: Ai tribunali deve essere assegnato un numero sufficiente di giudici e di personale di supporto adeguatamente qualificato.*

Come è stato notato, queste disposizioni (che solo vent'anni fa sarebbero state impensabili in un testo internazionale) risentono dei "lavori della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ (*European Commission for the efficiency of justice*))", un organo consultivo del Consiglio d'Europa di eccezionale importanza che ha saputo negli anni costruire una comune cultura per una giurisdizione efficiente e responsabile<sup>6</sup>.

### **3. Gli interventi statali per l'efficienza.**

Gli articoli della Raccomandazione in tema di risorse ci permettono di affrontare il primo passaggio. Si raccomandano risorse, strutture, personale altamente qualificato, sistemi e tecnologie informatiche.

Non si raccomandano norme processuali.

Eppure questo è il campo dove si distingue il nostro legislatore. Anziché fare un elenco delle risorse che mancano, potremmo fare l'elenco di ciò che non solo non contribuisce all'efficacia/efficienza, ma introduce, al contrario, un fattore che addirittura la ostacola. Non basta dire che non è un fattore di efficienza la ricorrente proposta e introduzione di nuovi riti; occorre invece dire che è al contrario un fattore di inefficienza, perché interrompe il movimento di ricerca e assestamento delle buone prassi e di conseguenza anche il potenziale interscambio tra prassi applicative e riforme processuali. Le continue riforme, al di fuori di un disegno coerente, assorbono energie per l'inevitabile opera di interpretazione e coordinamento, distolgono l'attenzione dagli aspetti organizzativi, creano disservizio.

Negli ultimi anni si sono susseguite riforme a pioggia - spesso esaminate dalla commissione bilancio e non da quella per la giustizia - sotto l'egida della competitività e dell'efficienza che non hanno migliorato nè l'una nè l'altra; plurimi interventi si sono inseguiti anche a breve distanza di tempo, modificando non solo le norme del codice, ma anche le modifiche da poco varate (il cantiere sempre aperto delle leggi n. 80 /2005 e n. 263/2005<sup>7</sup>). Esperimenti poco meditati: il rito societario pensato come anticipazione di una riforma organica del processo civile e defunto appena dopo cinque anni è solo il più eclatante; modifiche di facciata che tagliano sui tempi necessari in modo artificioso (termini brevissimi per impugnazioni, atti, riassunzioni: vedi il lungo elenco del legislatore del 2009; ma già prima, nel 2005: i 30 più 30 più 20 giorni dell' art. 183 sesto comma), con un evidente confusione tra *termini* e *tempi*.

Chiediamo da anni la semplificazione dei riti e una disciplina flessibile del rito ordinario, sulla falsariga del modello che va diffondendosi a livello europeo che consente di adeguare il modello di trattazione al carattere semplice o complesso della controversia; viene invece introdotto un nuovo rito, il rito sommario, che nemmeno gli sforzi più virtuosi sono riusciti a far decollare, anche se qui e là dà buona prova.

### **4. Le leggi manifesto**

---

<sup>6</sup> Ignazio Juan Patrone, La raccomandazione CM/REC (2010) 12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sui giudici: verso un nuovo modello di magistrato in Europa, in *Questione Giustizia*, 2011.

<sup>7</sup> La riforma è intervenuta quando molteplici iniziative, promosse nelle più diverse parti d'Italia, avevano dato luogo a quella che potrebbe essere definita la stagione dei cd Protocolli di udienza, esperienza riconosciuta come positiva e innovativa anche dal Procuratore Generale presso la Suprema Corte di Cassazione, in occasione della Relazione per l'apertura dell'Anno Giudiziario 2004-2005.

L'invocazione per il fermo biologico per la sopravvivenza del sistema giustizia in tema di riforme puramente processuali che avevamo lanciato l'anno scorso a Bologna non è stato minimamente accolto. Perché?

Il fenomeno è studiato da tempo: i sociologi le chiamano *leggi manifesto*, funzionali alle esigenze mediatiche dei governi (l'espressione è di Romano Bettini), fatte e disfatte al di fuori di una visione complessiva. In questa prospettiva si colloca a mio avviso il disegno di legge recante ‘*Interventi in materia di efficienza del sistema giudiziario*’. Vi si possono trovare disposizioni buone ma poco innovative (programmi di gestione dell’arretrato e convenzioni per stagisti come assistenti del giudice, già previste nelle circolari sulle tabelle i primi e nelle prassi, da molti anni, le seconde) e previsioni che considero un vero e proprio fattore di inefficienza: tale è appunto il ricorrere a misure emergenziali, perchè ciò induce a considerare l'arretrato un problema che prima o poi sarà risolto con misure straordinarie. E mentre si chiede da anni la riorganizzazione della magistratura onoraria, frantumata in troppe figure dai variegati *status* economico e previdenziali, viene proposta un'ennesima figura di magistrato onorario (l'ausiliario); si incide ancora una volta sulla motivazione (da “concisa” e “succinta” è divenuta “breve”: e sfida trovare le differenze, salvo potersi ‘allungare’ con la gabella del contributo unificato per il difensore che voglia fare appello, pena la decadenza, ed a parte l'evidente spreco di tempo da parte del giudice per l'eventuale duplice esame e studio del caso).

Che si tratti dell'ennesima legge manifesto è reso palese anche dal comunicato stampa con cui il disegno di legge è presentato: si afferma: “*Il legame tra competitività e processo civile è stato già sperimentato con successo in occasione della manovra adottata con il decreto-legge n. 112 del 2008, laddove sono state utilizzate norme procedurali come leva di sviluppo economico*”. Sfido chiunque a indicare quale sia stato il successo delle poche norme contenute nel d.l. 112/2008: però si ripetono, come un mantra, le parole “*competitività*”, “*successo*”, “*leva di sviluppo economico*”. In realtà, incidere sui sintomi e mai seriamente sulle cause dei problemi che gli operatori del diritto indicano da tempo in gran parte in modo concorde, non è solo un'occasione mancata per migliorare lo stato della giustizia, ma è addirittura un tramite di ulteriore inefficienza. La natura di *legge manifesto* spiega anche perchè spesso la tecnica legislativa sia così carente, afflitta ripetutamente da sciatti “copia e incolla” che amplificano gli sforzi degli interpreti, sovente alle prese con veri e propri *rebus* dovuti, nel migliore dei casi, a mancato coordinamento con varie versioni dello stesso testo di legge. Problemi non dissimili li notiamo su altri versanti: basti pensare al proliferare caotico e non coordinato delle regole tecniche del processo civile telematico.

C'è un elenco che gira da anni nei decaloghi, nei pentaloghi, insomma nei *cahiérs de doléances* dell'associazionismo giudiziario e forense, del personale amministrativo, nel Patto per la giustizia. Lo conosciamo a memoria: quando vi sarà la volontà politica di por mano ad una riforma *epocale* della giustizia civile e alla razionalizzazione della spesa (definendola un investimento e non un costo), si comincerà da questi elenchi: revisione delle circoscrizioni giudiziarie, riassetto e rinnovamento della magistratura onoraria, informatizzazione, ma prima di tutto, a mio parere, aumento e riqualificazione del personale amministrativo e creazione di un ufficio del giudice o del processo, vero nodo nevralgico dell'innovazione organizzativa.

Questi interventi strutturali condizionano l'efficiacia degli strumenti normativi perchè delineano il contesto ambientale in cui *possono* essere utilmente applicati; inoltre, condizionano la funzionalità e l'autenticità dei sistemi a-giurisdizionali di definizione delle liti. Abbiamo bisogno di questi ultimi perchè non tutte le controversie si prestano ad essere definite nelle forme lunghe - a volte fisiologicamente lunghe - e costose della giurisdizione: per restare alla metafora dell'acqua, vi è la necessità, nel settore civile, di diversificare “i tipi di allacciamento” (fuori di metafora, *l'accesso alla giustizia*): la giustizia di

prossimità, i sistemi di soluzione dei conflitti diversi dalla giurisdizione che appaiono tuttavia essi pure votati al fallimento se ideati come impropri strumenti di deflazione del contenzioso. Il contenzioso fisiologico non si deflaziona, si incanala in un ventaglio di tutele differenziate che possa accogliere anche le domande minori e le domande *sommerse*. Esiste anche una *deflazione cattiva* che è quella che si attua con la riduzione dei diritti e delle garanzie (ne abbiamo qualche esempio nel c.d. collegato lavoro).

## 5. L'efficienza e la giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Di fronte allo stato confuso della legislazione in tema di giustizia nemmeno la giurisprudenza della Suprema Corte rappresenta un porto tranquillante a dispetto della sua funzione nomofilattica.

Anzi occorre riconoscere che proprio dalla SC provengono, da ultimo, scossoni e disorientamenti. La SC interpreta norme processuali in modo innovativo con l'affermazione di decadenze e preclusioni: basti pensare alla decisione sulla costituzione dell'opposto nel decreto ingiuntivo, alle decisioni sul cd giudicato implicito sulla giurisdizione, alla pronuncia in tema di chiamata in causa del terzo<sup>8</sup>.

Alcune di queste decisioni hanno effetti devastanti e introducono un fattore di inefficienza della giustizia. Il *revirement*, per il suo carattere improvviso crea disorientamento e impone e moltiplica le occasioni di confronto, di ricerca delle soluzioni; si individuano principi generali del processo per salvare l'affidamento incolpevole sul precedente orientamento; si giunge ad invocare l'intervento del legislatore perchè rimetta ordine nel disordine creato da chi *ha mutato le regole del gioco a partita iniziata*<sup>9</sup>. Spesso si richiama nelle decisioni il criterio della ragionevole durata del processo, così riducendo il principio in questione, secondo qualche commentatore, ad un *killer* di garanzie.

Al pari dello *tsunami* legislativo anche quello giurisprudenziale non solo non è esercizio di nomofilachia perchè modifica orientamenti consolidati, ma costituisce un fattore di inefficienza perchè moltiplica il contenzioso e i convegni di studio.

Questa riflessione critica sarebbe però riduttiva se volesse sintetizzare un giudizio globale sulla giurisprudenza della SC. C'è anche altro. In molte decisioni si legge il tentativo di ripensare alle garanzie in modo non formalistico e dogmatico, di evitare, come si legge in alcune pronunce, *l'inutile dispendio di attività processuali e formalità superflue perché non giustificate dalla struttura dialettica del processo e, in particolare, dal rispetto effettivo del principio del contraddittorio, da effettive garanzie di difesa*<sup>10</sup>.

Questo tentativo va assecondato, avviando un serio ripensamento sul formalismo delle garanzie, per evitare attività processuali prive di sostanza se non addirittura confliggenti con i doveri di lealtà, valorizzando i poteri doveri indicati nell'art. 175 cpc volti a far sì che il processo sia non solo solleto ma anche leale.

In questa prospettiva, del buon uso del processo, si collocano altre riflessioni: ad esempio, l'individuazione dei fattori del *contenzioso anomalo*, che può essere

---

<sup>8</sup> Cass., sez. un., 9.9.2010, n. 19246, in *Foro it.*, 2010, I, 3014; Cass. sez. un. 9.10.2008, n. 24883, in *Foro it.*, 2009, I, 806; 20.11.2008, n. 2753; 23.2.2010, n. 3209, in *Riv. dir. proc.*, 2010; Cass. sez.un. 4309/2010.

<sup>9</sup> Di mutamento del gioco a partita iniziata parla la stessa Corte Cass. 2.7.2010, n. 15811; 17.6.2010, n. 14627, entrambe in *Foro it* 2010, 1, I, 3050.

<sup>10</sup>Cass. 18.2.2010, n. 3830; 8.2.2010, n. 2723; 18.12.2009, n. 26773; 19.8.2009, n. 18410; 3.11.2008, n. 26373.

monitorato e bloccato in tempo (con un'allerta che parta dal primo grado), come risulta da certe felici esperienze, anche grazie alla collaborazione con “grandi utenti” (penso alla riduzione del contenzioso seriale Inps sperimentata a Foggia e in altre sedi)<sup>11</sup>; più in generale, occorre portare a maturazione il contrasto all'abuso del processo, sempre che si tratti di comportamenti *abusivi* (espediti dilatori). A questo proposito va segnalato il pericolo che si realizzino forzature e compressioni delle facoltà attraverso norme che intendono reprimere comportamenti abusivi che tali non sono: un esempio recentissimo è la condanna per lite temeraria prevista dall'art. 246 bis del codice amministrativo (introdotto dal DL 13.5.2011, n. 70), in materia di appalti pubblici quando la decisione si fonda su ‘*ragioni manifeste e orientamenti giurisprudenziali consolidati*’: come se la critica ragionata e approfondita di un orientamento tralasciato sia un abuso del processo; lo stesso dicasi per l'art. 13 del dlgs.n. 28/2010, in caso di rifiuto della proposta del mediatore. Non è questo il modo di governare la domanda: le misure deflative non devono compromettere l'accesso alla giustizia.

## 6. La risorsa del tempo.

Occorre dunque distinguere gli orientamenti e le prassi che tendono a incidere sulla c.d. domanda drogata (finalizzata a rendere lucroso il solo fatto di ricorrere alla giustizia), tenendo presente che non si può invece risolvere il problema della durata ragionevole attraverso scorciatoie inique. L'esigenza del tempo ragionevole del processo non può essere affrontata con il proclama dell'efficienzismo ad ogni costo, con il miraggio del breve: terapia breve, processo breve.

La velocità può essere una forma artificiosa di semplificazione della complessità. Nello scenario post moderno esistono solo tempi brevi, esperienze rapide, una crescente impazienza nei confronti del funzionamento di ogni dispositivo. La velocità rischia di non essere semplicemente una modalità, ma il fine stesso delle nostre azioni<sup>12</sup>.

Occorre invece rispettare la legge della pazienza, della gestazione dotata di tempi suoi che mettono in scacco la frenesia dell'accelerazione progettuale e competitiva: se da un lato dobbiamo eliminare i c.d. tempi morti della nostra attività, udienze inutili perché non si sa di cosa si stia parlando, dobbiamo rivendicare il tempo della riflessione, della formazione, del giudizio e anche il rispetto dei ritmi temporali che ogni conflitto esige.

Torna dunque il tema delle risorse: non vogliamo certo processi lenti, ma non si può tagliare sul tempo necessario con dighe artificiali; si devono invece incrementare e soprattutto gestire in modo razionale, coerente e trasparente, le risorse perché ad ogni conflitto sia garantito il tempo necessario di gestazione e di soluzione: altrimenti, secondo una felice espressione di Havel, ex Presidente della Cecoslovacchia, è come “*se un bambino si mettesse a tirare una pianta per farla crescere in fretta*”.

## 7. Il punto di vista degli Osservatori.

---

<sup>11</sup> A proposito del contenzioso seriale, causato spesso da incertezze interpretative della giurisprudenza, un fattore di falciatura può essere individuato anche nel ricorso attribuito al procuratore generale “nell'interesse della legge” ex art. 363 cpc, che consentirebbe una soluzione rapida e anticipata di ricorsi potenzialmente seriali.

<sup>12</sup> G.Paolucci, *Tempi postmoderni. Per una sociologia del tempo nelle società industriali avanzate*, Franco Angeli, 1993

Se l'efficienza comporta l'uso delle risorse nel modo migliore in vista dei risultati, la domanda che gli Osservatori devono porsi è duplice: quali risorse? E quali risultati?

Gli osservatori hanno sempre considerato risorse sia le buone prassi, sia gli interventi attinenti all'organizzazione che presiede allo svolgimento di *numerosi* processi. I due piani sono strettamente intrecciati: le speranze di miglioramento, più che al rito ideale, sono ancorate alla rifondazione culturale delle prassi e del rapporto tra giudici, avvocati e cancellieri e alla soluzione delle questioni relative alla razionalizzazione del lavoro, alla circolazione delle informazioni, alla prevedibilità degli orientamenti.

Se *'la memoria è il seme del futuro'* (bel titolo del *Salone del libro* di pochi giorni fa), vale la pena di ricordare che questa riflessione viene da lontano: sin dai primi confronti all'inizio degli anni novanta a Bari, Bologna, Salerno, Milano e sin dal primo incontro nazionale di Bari del maggio 1997 su *'Un progetto per la giustizia civile'*; l'anno dopo l'Osservatorio "Prassi Comune" affrontava in un convegno nazionale a Bologna la riforma del giudice unico *'tra prassi e organizzazione'* (*"Giudice unico e sezioni stralcio: le riforme tra prassi e organizzazione"*); di nuovo a Bari, nel 1999, si poneva in rilievo *il passaggio dalle riforme dei processi alla riforma dell'organizzazione* (*"Il giudice unico e la giustizia civile. Dalle riforme dei processi alla riforma dell'organizzazione"*). L'elenco degli incontri sarebbe lungo <sup>13</sup>: voglio solo ricordare Vietri, nel 2001, perché fu l'ultima occasione di scambio con Carlo Maria Verardi, indimenticabile promotore di questa esperienza.

Oggi le buone prassi sono divenute più familiari, si sono rifatte il 'maquillage', si chiamano *best practices* e sono al centro sempre più degli obiettivi europei: basti pensare all'azione della CEPEJ. Oppure ai Protocolli per le udienze civili: il primo, quello di Salerno, è del 2002; nel 2007 erano 21, ora sono più di 80, molto spesso sono nati al di fuori di un Osservatorio. Per capire quale ampiezza abbia assunto il movimento di diffusione delle buone prassi, basti ricordare che presso il sito del CSM è stata creata una Banca Dati Nazionale delle Buone Prassi (la consultazione è per ora destinata a magistrati e uffici). Raduna centinaia di Progetti, convenzioni, protocolli; programmi di definizione dell'arretrato; uffici per il processo "a legislazione esistente"; protocolli d'intesa e realizzazione di sportelli informativi e polifunzionali. Spesso si tratta di prassi o protocolli nati all'infuori di un Osservatorio. Siamo in presenza di un circuito virtuoso che distilla in circolari, tabelle, convenzioni e atti dei più svariati tipi il frutto dell'esperienza, un circuito che non può non essere considerato una ricchezza. Credo che l'iniziativa del CSM, a cui si deve la raccolta della banca dati, sia preziosa. E andrebbe condivisa con l'Avvocatura, che è particolarmente interessata a conoscere quale sia la prassi di questo o quell'ufficio.

## **8. Le buone prassi secondo gli Osservatori.**

Possiamo ora chiederci quale è il contributo specifico che gli Osservatori possono dare rispetto a questa miniera di buone prassi (che ormai si moltiplicano

---

<sup>13</sup> Nel 2000 all'isola d'Elba, a Vietri nel 2001; Reggio Calabria nel 2002 ("Giustizia civile tra legalità ed efficienza"), Milano nel 2003 ("Il danno alla persona"), Genova nel 2005 ("Ruolo e strategie d'impiego della magistratura onoraria nel settore civile tra riforme processuali e ordinamentali"), Firenze nel 2006 ("Prassi e norme tra cultura e diritto") e, poi, Verona, Salerno, Reggio Calabria, Bologna, oggi Torino.

anche senza un loro diretto intervento) secondo la loro peculiare prospettiva: che non è l'unica, ovviamente, ma è quella che in quest'assemblea dobbiamo mettere a fuoco. Credo che il contributo più utile sia l'esperienza di ciò che mette in moto il cambiamento. Vorrei mettere in rilievo almeno tre punti.

Due anni fa, a Reggio Calabria, provammo a riflettere sulla possibilità di pensare all'organizzazione giudiziaria in termini etici, ricordando esperimenti importanti di riforma nell'ambito di pubbliche amministrazioni basate appunto sull'etica (*Nouvelle gestion publique* avviata da trent'anni in Canada, poi anche in Francia e in Belgio).<sup>14</sup>

Il primo aspetto è dunque il richiamo all'etica: si tratta di deliberare e agire sulla base di regole di *autonomia*: la fonte della regola è interna e non è posta dall'esterno. In questo senso va segnata la differenza con il tema della deontologia: qui siamo sul piano della regolamentazione esterna, la violazione della regola è fonte di sanzione. L'etica, a differenza del diritto, della deontologia, dei costumi sociali, è una forma di autoregolamentazione delle condotte umane.

Gli Osservatori si pongono il compito di lavorare sul piano culturale, creare l'*humus* che consenta di dar vita a progetti e regole che hanno una fonte interna radicata nella adesione convinta di chi osserva la regola: questa adesione è più forte di ogni sanzione. Compito primario degli Osservatori è dunque trasformare il *nòmos* in *autòs nòmos*.

Se questo è vero si spiega perchè per gli Osservatori le buone prassi non possano esistere se non sono condivise tra tutti gli operatori: la buona prassi, frutto di uno scambio di opinioni che consente di vedere le varie facce del prisma, richiede la convergenza delle condotte del giudice, degli avvocati e del cancelliere rispetto alla regola condivisa (il processo è *actus trium personarum*, come sottolineava Bulgaro). Basta che uno dei giocatori si sottragga alle regole e il gioco è impossibile. Sotto questo profilo, ed è il secondo punto che volevo mettere in rilievo, dobbiamo dunque ribadire con forza il metodo della collaborazione tra giudice e foro: le buone prassi per gli Osservatori sono oggetto di scelte condivise con gli avvocati, con il personale amministrativo e discusse con i docenti universitari. Ben vengano progetti e protocolli come quelli della Banca Dati di cui ho detto, stilati dai capi degli uffici, da Presidenti degli Ordini, rappresentanti di associazioni ed enti. Però non perdiamo il *plus valore* che può aggiungersi con l'impegno che nasce dalla base - dal basso, come si dice oggi - grazie all'adesione autonoma di singoli appartenenti alle varie categorie professionali interessate.

Un terzo punto mi pare particolarmente importante. Il riferimento alla buona prassi come basata su un ragionamento di tipo etico implica che vi debba essere una condivisione verso gli obiettivi, i valori. Ad esempio: nella Banca dati è inserito un protocollo di udienza in cui si prevede - testualmente - che *il giudice affiggerà un cartello con l'indicazione delle date di udienza e gli avvocati provvederanno a redigere il verbale di udienza e a depositare il fascicolo per la firma del giudice*. Nella stessa banca dati sono inseriti anche molti altri protocolli che affermano il contrario: prevedono che il giudice diriga effettivamente

---

<sup>14</sup> L'etica organizzativa è oggetto di un manuale, la *Guide d'éthique organisationnelle* elaborata dal Laboratorio di Etica Pubblica dell'École National de l'Administration Publique di Montreal e dal *Centre d'expertise en gestion des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du trésor* e da questi finanziata (dunque non è una riforma 'a costo zero'). Si tratta di un testo che offre strumenti concreti per avviare un processo di reale sviluppo dell'etica come metodo di regolazione dell'organizzazione degli organismi pubblici.



l'udienza, curi la verbalizzazione, si sottoponga anch'egli alla regola del dialogo anziché diventare onnipotente nella solitudine della fase decisoria. Si tratta dunque di visioni opposte del processo. Il contrasto svela un punto fondamentale, che del resto, era già indicato nel riportare le regole ad un ragionamento di tipo etico. Devono esservi delle grandi linee condivise: obiettivi di concentrazione processuale (ragionevolezza dei tempi), di adattamento dello schema processuale esistente a seconda della diversa tipologia di cause (flessibilità), di qualità della cognizione, raggiunta anche attraverso la valorizzazione dell'oralità dialogica.

Certo, ogni specificità deve essere rispettata perché riflette le particolari esigenze di quella sede: tuttavia, se vogliamo creare una Banca dati di buone prassi, dopo la - preziosa - ricognizione, dobbiamo trovare il filo conduttore attraverso il quale si giustifichi l'aggettivo "buone": non può essere la mera razionalizzazione e semplificazione: deve esserci un filtro di valore che le selezioni.

Questo ci riporta al terreno dell'elaborazione culturale, che, secondo il punto di vista degli Osservatori, è una delle leve più potenti per modellare i saperi e le azioni. Per il cambiamento non basta l'innovazione tecnologica, di per sé rapida, né il mutamento delle procedure. Determinante è il mutamento di costume: da qui nascono le prassi condivise, che rappresentano l'unico controllo sui poteri ordinatori del giudice, poteri che, pur avendo un'incidenza notevolissima sull'efficienza del processo (sono determinanti per la *governance* della giustizia, come Giorgio Costantino continua a ricordarci da tempo<sup>15</sup>), sfuggono ad impugnative e controlli.

Ed è un lavoro essenzialmente culturale quello relativo al raccordo di atti difensivi e provvedimenti, che, avviato da qualche anno, l'Osservatorio di Torino ha ora portato ad ulteriore sviluppo: questa è la maniera di coltivare l'efficienza, per gli Osservatori, anzi un "efficienza a cascata", come sottolinea Marco Ciccarelli, perché la redazione "virtuosa" del primo atto si ripercuote sugli altri atti e sullo svolgimento del processo. Ci saranno resistenze e difficoltà perché si tratta di andare consapevolmente contro corrente rispetto alla *società dell'istantaneità*<sup>16</sup>: la conoscenza oggi è sollecitata a riconoscere nel criterio dell'utilità immediata la sua principale ragion d'essere e viene svalutata qualunque produzione intellettuale non immediatamente convertibile in termini di efficienza performativa. Si tratta però di una formidabile chiave per aprire la porta di una formazione comune, di respiro europeo<sup>17</sup>, e speriamo che da questa Assemblea, e dai lavori del gruppo che si occuperà del tema, si avvii una vera e propria campagna affidata anche alla formazione decentrata del CSM, alla formazione forense, alle scuole di specializzazione.

## 9. I progetti sull'organizzazione.

Nella Banca dati vi è un'impressionante numero di progetti volti alla *razionalizzazione delle risorse esistenti o all'aumento di risorse umane e materiali*. La necessità evidentemente stimola la creatività che si rivela perfino nella scelta dei nomi: progetto *Basket*, il ruolo *Fiore 2*; la fantasia degli operatori

<sup>15</sup> G. Costantino, *Il processo civile tra riforme ordinamentali, organizzazione e prassi degli uffici. Una questione di metodo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, 77 ss.

<sup>16</sup> Z. Bauman, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2011, p. 143

<sup>17</sup> Si veda il compendio delle *Best practices* della Cepej *for time management* al punto 2.8; sarà inoltre un lavoro indispensabile per gli atti relativi alle liti transfrontaliere .

giunge anche a concertare con enti locali le visite a pagamento del Palazzo storico che ospita il Tribunale, per ricavare qualche risorsa finanziaria (progetto *Pegasus* del Tribunale di Mondovì).

Una riflessione, dal punto di vista degli Osservatori, mi pare simile a quella svolta a proposito delle buone prassi processuali. Il ragionamento etico che è alla base di quest'ultime deve essere anche il centro dei modelli organizzativi auspicati dagli Osservatori.

Anche rispetto ai progetti organizzativi che si vanno diffondendo a livello istituzionale deve ribadirsi, infatti, la necessità che siano animati *dal basso*. Se è il mutamento di mentalità che può introdurre il cambiamento, è fondamentale promuovere e valorizzare la partecipazione e lo spirito critico di ognuno. Il rischio che si corre, altrimenti, è che il mutamento sia limitato alla superficie: vi sia in realtà un sostanziale stallo che tuttavia prende *la forma* di un movimento innovativo, ma si tratta di un movimento in cui le trasformazioni non inducono nessun cambiamento reale. Occorre il coinvolgimento dei singoli, giudici, avvocati e cancellieri affinché il progetto non venga sperimentato come un'imposizione d'autorità e possa affidarsi a meccanismi di regolazione e di controllo interni, che emergono e sono governati dalla persona. Se questo è vero, gli Osservatori potrebbero svolgere un'importante ruolo di mediazione fra il singolo e l'istituzione e promuovere la partecipazione dei singoli ai progetti locali. E' la funzione delle formazioni sociali: luoghi di non - potere che influiscono sul modo di gestire il potere.

## **10. Il benessere organizzativo.**

E' poi molto sottovalutato, ai fini dell'efficienza, quanto sia importante assicurare il benessere organizzativo degli uffici. Eppure verificiamo quotidianamente, in un contesto di gravi difficoltà, carichi di lavoro eccessivi, scarsità di risorse, continue innovazioni normative e trasformazioni tecnologiche quanto la comunicazione sia compromessa e gli slanci frustrati, lo stress diffuso. Le persone non *sentono* di far parte di un'organizzazione, sono poco informate, poco coinvolte nelle decisioni, poco valorizzate nelle potenzialità.

Curare il clima dell'ufficio, dei rapporti interpersonali, fa parte di una cultura organizzativa che stenta a decollare, eppure potrebbe avere effetti decisivi sulla capacità dell'organizzazione nel suo insieme di impiegare e valorizzare le risorse tecniche ed umane.

Il malessere organizzativo è fattore di grave inefficienza.

Noi sottovalutiamo l'importanza di quella che è stata chiamata "l'organizzazione nascosta" per distinguerla dall'organizzazione palese, basata sulle procedure, le regole e gli obiettivi dichiarati<sup>18</sup>. Vi è un'altra organizzazione, poco visibile, ma capace di influenzare rapporti, decisioni, il benessere degli individui e la produttività del sistema: nasce da comportamenti non razionali, fattori inconsci, pregiudizi, ansie. Il successo del tentativo di modificare l'organizzazione dipende anche dalla capacità di riconoscere e valutare emozioni ed ansie che sorgono al suo interno e incidono in misura variabile sull'efficacia e l'efficienza, anche perchè la resistenza al cambiamento può essere inconscia e fondata sull'esigenza di mantenere lo *status quo* per evitare l'instabilità che il cambiamento porta con sé.

---

<sup>18</sup> M. Perini, *L'organizzazione nascosta*, Franco Angeli, 2007.

La ricostruzione di una cultura che dia spazio anche agli aspetti emozionali e affettivi sarà fondamentale per far decollare i progetti sull'ufficio del processo, basati su un rapporto di reciproca interazione e di collaborazione tra soggetti differenti per il raggiungimento di obiettivi comuni. Lo abbiamo già intuito con l'esperienza degli *stages* (al di là della proficua interazione tra apprendimento accademico e prassi o per lo scambio interprofessionale): solo se si favorisce il senso di appartenenza ad un gruppo che agisce in vista di scopi comuni, ogni segmento di attività viene percepito come dotato di senso e ci si preoccupa del coordinamento, del risultato finale.

Questo è un punto delicato e va evitato un equivoco: perchè poniamo l'accento sulla necessità di promuovere il coinvolgimento dei singoli e la cura complessiva del servizio? Proprio perchè il modo di lavorare negli uffici non è disponibile dal singolo: è erroneo confondere autonomia e indipendenza della magistratura con l'anarchia organizzativa; con la pretesa all'auto-organizzazione che non si cura del complessivo assetto dell'ufficio. Occorre un modello partecipato proprio perchè il singolo deve contribuire ad un modo di lavorare che è funzionale al miglior rendimento del servizio ed ha natura collettiva.

Naturalmente quando parliamo di organizzazione degli uffici il discorso non riguarda solo la magistratura e il personale di cancelleria: basta dare uno sguardo alla Banca Dati per capire quanto l'avvocatura sia coinvolta nei progetti organizzativi: dalle convenzioni in tema di tirocini, alla supplenza in tema di risorse, alla collaborazione per far decollare innovazioni tecnologiche; in generale, il malessere organizzativo si riflette sull'avvocatura determinando relazioni infelici, risposte mancate, tempi sprecati. La collaborazione con gli avvocati è dunque fondamentale e presuppone che vi sia trasparenza e conoscenza dei modi di lavorare e di gestire l'ufficio da parte dei giudici.

## **10. Il ruolo dei dirigenti.**

Il tema del benessere organizzativo riguarda tutti, ma chiama in causa in modo particolare chi ha funzioni di *leadership*: i dirigenti e soprattutto semi - dirigenti sono i primi che potrebbero curare il *clima* dell'ufficio nel senso detto.

Negli ultimi anni, con il tendenziale abbandono della *leadership* pomposa e autocratica della cultura tradizionale, a favore di criteri di *leadership* funzionale ed interdipendente, si sono aperte prospettive nuove e feconde a cui potremmo dare nuovo impulso a partire da questa assemblea. Se ne discuterà nei gruppi di lavoro. Mi limito a fare pochi esempi. Di recente, si sono avviate alcune prassi sul c.d. *passaggio di consegne*, reso drammaticamente attuale dal fenomeno della mobilità dei magistrati, dovuto a tanti fattori (da analizzare, perchè provocano indubbiamente inefficienza). Mi è capitato di leggere una relazione sul *passaggio di consegne* che non si riduceva ad un mero schema burocratico di numeri e flussi, ma conteneva un articolato ragionamento sulla propria esperienza lavorativa, l'analisi qualitativa del ruolo, suggerimenti specifici ai futuri colleghi, ripensamenti su propri errori di gestione del contenzioso: sarebbe una preziosa prassi non solo di responsabilizzazione (il c.d. rendiconto), ma anche un indicatore utilissimo di eventuali anomalie, di strategie collaudate di contenimento del ruolo, di programmazione intelligente. Un'eredità preziosa per chi verrà dopo e non dovrà ricominciare tutto da capo.

Questi sono gli strumenti che, unitamente ad altri, possono contribuire non solo alla definizione dell'arretrato, ma soprattutto alla sua prevenzione. Un modo per

diffondere questa prassi, materia per nuovi protocolli, potrebbe essere innescato dai dirigenti (o semi-dirigenti) ad esempio attraverso la richiesta di una relazione - rendiconto al giudice in via trasferimento, anche in vista della futura redazione del parere. Il movimento degli Osservatori ha ormai una tale 'maturità' che può esprimere una rete di dirigenti e semi-dirigenti a cui affidare la diffusione reale di buone pratiche (passaggio di consegne, analisi dei contenziosi anomali e conseguente segnale d'allerta ai gradi successivi); una rete che dovrebbe coinvolgere i dirigenti amministrativi e i consigli dell'Ordine dell'avvocatura.

Attraverso il dialogo trasversale tra coloro che svolgono funzioni fondamentali di guida potrebbe realizzarsi anche quella *nomofilachia dal basso* di cui si ha sempre più bisogno in un'era di mutamenti normativi e giurisprudenziali che destabilizzano: l'anti-virus potrebbe essere proprio la creazione di un orientamento rapido, dal basso, su questioni ricorrenti e cruciali (pensate alle questioni sulla prescrizione dell'indebito alla luce del decreto c.d. milleproroghe; alle tabelle di liquidazione del danno non patrimoniale dopo la pronuncia delle sezioni unite del novembre 2008) .

## **11. Progetti locali e modelli condivisi**

Veniamo quindi al punto nevralgico: è quello che riassumiamo nell'espressione "*modello condiviso*", parte del titolo di questa Assemblea.

L'Italia è, quanto alla giustizia - e non solo - un paese *a macchie di leopardo*; l'idea da cui siamo partiti, diversi anni fa, era e resta 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, di fronte a questo pullulare di progetti organizzativi, dobbiamo chiederci: davvero si tratta di modelli riproducibili? Sono condivisi o almeno *entrano in contatto* con altri modelli?

Rispetto agli anni passati, oggi non è più evitabile una riflessione aperta e critica su questo movimento di decentramento e frantumazione dei progetti sulla giustizia, con connesso decentramento delle risorse, a cui stiamo assistendo negli ultimi anni e che ha dimensioni insospettate. Si collega, d'altronde, a fenomeni che hanno interessato la società a vari livelli: pensiamo all'affermarsi del localismo politico o alla vitalità delle economie locali, tanto per fare esempi.

La funzione dei progetti locali dovrebbe essere quella di promuovere la creatività, realizzare una fucina di idee organizzative, individuare il punto di avvio possibile alla luce delle specifiche condizioni ed esigenze di quella particolare sede, favorire il rapporto con le collettività locali. Da questo laboratorio, con un'opera di ricomposizione indispensabile, CSM e Ministero dovrebbero attingere per rendere davvero condivisibili e condivise le realizzazioni e le esperienze locali nell'ambito di una prospettiva unitaria.

La ricomposizione ha un valore particolare che permette di mettere a fuoco una certa ambiguità del movimento.

Da un lato, infatti, il decentramento può comportare un dislocamento felice e realizzare flessibilità e autonomia; dall'altro, può comportare dispersione, eccentricità di comportamenti che, al di là delle dichiarazioni, sono insuscettibili di approfondimento e di riproducibilità.

Occorre invece che sia raccordato da nessi di coesione attraverso il centro: mi riferisco a connessioni *significantive*, di senso e obiettivi comuni. Attraverso la raccolta locale di risorse rischiano di essere alterate le scelte di priorità e si rischia di considerare la giustizia solo in funzione della crescita economica e di competitività anziché di promozione e difesa dei diritti di tutti e di attuazione dei correlativi doveri. La progettazione locale non può dunque essere un alibi dello Stato per non osservare l'art. 35 della Raccomandazione europea ricordata all'inizio: lo stato *deve* fornire le risorse (non 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 che riguardano invece una prospettiva necessariamente unitaria. Questo ci permette di avviarci alla conclusione, ripartendo dalla domanda da cui eravamo partiti.

## 12. L'efficienza (in)significante.

Possiamo ora provare a rispondere alla domanda: l'efficienza è un valore?

La risposta che propongo è negativa.

L'efficienza può essere insignificante: la razionalizzazione dei processi, dei mezzi, dei metodi, la velocizzazione delle prestazioni può essere povera di senso.

L'innovazione, se non è ancorata ad un ragionamento etico, rischia di produrre un movimento ottuso di trasformazione incessante - che riguarda oggetti, ambienti, contesti, persone, saperi - a cui però non segue alcun cambiamento effettivo. Perché il "*nuovo rimane, sotto ogni aspetto, sempre lo stesso*", come direbbe Walter Benjamin.

Nella società post moderna, si assiste all'incremento e alla diffusione di mezzi che sembrano aver smarrito il fine. Se ne parla a proposito della potenza normativa della tecnica che, divenuta scopo anziché fine, sarebbe in grado di orientare l'agire ed esprimere una propria normatività. Non sono pensieri che non ci riguardino: ad esempio, è giusto non trasporre in modo ottuso il processo civile 'cartaceo' nel p.c.t. senza tener conto delle funzionalità specifiche della telematica; però, quando pensiamo di piegare la struttura degli atti processuali alle esigenze del p.c.t., dovremmo fermarci a riflettere sul modello processuale in sé e non in quanto - solo - *servente* una data tecnica.

L'efficienza va dunque collegata all'obiettivo da raggiungere, e, per il ragionamento svolto sin qui, non può prescindere dal dare valore agli interrogativi di senso dell'agire organizzativo e formativo.

Vale la pena di ripetere ancora, una volta, che l'organizzazione non è neutrale: la scarsità delle risorse induce a scelte di priorità per evitare che alcuni diritti sostanziali vengano lesi dalle disfunzioni organizzative. Occorrono tre giudici per nominare o revocare un amministratore di condominio in sede di volontaria giurisdizione; occorre un solo giudice per valutare le disabilità, le fragilità degli anziani, le debolezze dell'esistenza: è monocratico il giudice tutelare. Questa è la legge processuale. Ma se in una grande città (Palermo) vi è un solo giudice tutelare questa è una scelta organizzativa a scapito delle disabilità.

Leggo nella presentazione dell'ultimo ddl per l'efficienza del processo civile che "*Le analisi comparative internazionali svolte dalla Banca mondiale confermano che il sistema della giustizia civile costituisce il «tallone d'Achille» del nostro sistema economico, collocando l'Italia al 156° posto nel ranking enforcing contracts*". Il sistema della giustizia civile è il tallone d'Achille del

sistema economico o anche della tutela dei diritti fondamentali, dei diritti delle persone? Da tempo denunciavamo la tendenza del diritto a trattamenti diseguali, tendenza che si accompagna, secondo l'ultimo studio dell'Ocse, all'aumento del divario tra ricchi e poveri. Vi è chi sostiene che siamo oltre al diritto per caste, classi o ceti e incliniamo verso una sorta di anomia diffusa.<sup>19</sup>

C'è però un argine. L'anno scorso riflettevamo sul fatto che la grande direzione, cioè l'orizzonte verso cui ci muoviamo, non è segnato dal processo, ma dal diritto sostanziale e invocavamo un ritorno di attenzione al campo dei diritti, stimolato dal trattato di Lisbona, che ha equiparato il valore giuridico della Carta di Nizza, la carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, a quello dei Trattati.

Per restare all'esempio del giudice tutelare: i disabili sono previsti nella Carta di Nizza - art. 26 - come *specifica* categoria di persone che necessitano di misure positive per garantirne la partecipazione alla vita della comunità. Ecco dunque un polo per una scelta organizzativa.

La prospettiva unitaria di cui parlavamo a proposito dei progetti locali volti a migliorare l'organizzazione non può essere dunque che quella 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.

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.

Per gli Osservatori si apre una grande possibilità: divenire sensori e promotori di strategie per l'applicazione della carta di Nizza. Sarà un lavoro lungo e faticoso, ma credo entusiasmante: non facciamoci confiscare *in toto* tempo ed energie dalle riforme processuali che continueranno a piovere sul nostro capo: quelle, in qualche modo le digeriremo egualmente.

Natalino Irti, nel suo bel libro *'Diritto senza verità'*, sostiene una tesi provocatoria: il diritto è ciò che scegliamo; è la nostra volontà che sceglie, tra le molteplici, la *Grundnorm* da cui deriva il sistema di regole che applichiamo e rispettiamo. I valori non sono condivisi perché sono valori, ma sono valori perché sono condivisi, scelti; e non sceglie solo il legislatore<sup>20</sup>. Ognuno è chiamato a questa scelta della norma fondamentale che elegge a criterio di condotta e di giudizio, tra le varie possibilità: *“il regno delle possibilità è anche il regno dell'incertezza. Ma la volontà dell'uomo non si smarrisce e si disperde ed anzi scorge in quelle possibilità l'aprirsi di strade da percorrere e di scopi da raggiungere. Lo schiudersi del futuro appartiene alla volontà”*.<sup>21</sup>

Mi piacerebbe pensare che gli Osservatori vogliano scegliere come *Grundnorm*, la Carta di Nizza, perseguendo modelli condivisi per un'Italia unita nella costruzione dello spazio europeo.

Questa è la scelta di valore a cui potremo commisurare l'efficienza. Penso che questo sia il futuro possibile degli Osservatori.

---

<sup>19</sup> V. Ferrarini, nel libro collettaneo *Fine del diritto?*, a cura di Pietro Rossi, 2009, p. 49.

<sup>20</sup> *“Non riflettiamo abbastanza sulla costruzione della nostra vita giuridica”*: N. Irti, *Diritto senza verità*, Roma-Bari, 2011, p. 14.

<sup>21</sup> Ivi, p. 12.

