

## Verbale della riunione degli Osservatori della giustizia civile

(Roma, 23 febbraio 2013)

La riunione ha inizio alle ore 11,00 nella saletta dell'A.N.M. presso la Corte di Cassazione, in Roma. Sono presenti:

- **dott.ssa Luciana Breggia** ([fiordiligi@world.it](mailto:fiordiligi@world.it)), **avv. Leonardo Bianchini** ([l.bianchini@lslex.com](mailto:l.bianchini@lslex.com)), **avv. Simone Perucci** ([info@studiolegaleperucci.it](mailto:info@studiolegaleperucci.it)), per l'Osservatorio di Firenze;
- **dott. Pasquale D'Ascola**, per il comitato scientifico della Fondazione Verardi e per il Gruppo Civile dell'A.N.M. ([pdasco@tin.it](mailto:pdasco@tin.it));
- **avv. Augusto Villani**, Foro di Nocera Inferiore, **avv. Angela Marino**, **avv. Maria D'Anna**, per l'Osservatorio di Salerno;
- **avv. Paola Lovati** ([paola.lovati@sinacta.com](mailto:paola.lovati@sinacta.com)), **avv. Maria Grazia Monegat** ([mg.monegat@lslex.com](mailto:mg.monegat@lslex.com)) **avv. Debora Ravenna** ([debora.ravenna@libero.it](mailto:debora.ravenna@libero.it)), **avv. Stefania Lattuille** ([s.lattuille@avvocatiassociati.com](mailto:s.lattuille@avvocatiassociati.com)), per l'Osservatorio di Milano;
- **avv. Cinzia Pandiani** ([c.pandia@libero.it](mailto:c.pandia@libero.it)) Foro di Lecco
- **avv. Paola Carbone** ([paola.carbone@alice.it](mailto:paola.carbone@alice.it)), per l'Osservatorio di Reggio Calabria;
- **avv. Cristina Cataliotti** ([cristina.cataliotti@alice.it](mailto:cristina.cataliotti@alice.it)), **dr.ssa commercialista Monica Montanari** ([monica.montanari@montanarimonica.191.it](mailto:monica.montanari@montanarimonica.191.it)), **avv. Marialaura Terenziani** ([marialaura@studiomartelelex.it](mailto:marialaura@studiomartelelex.it)), **avv. Mauro Filippini** ([avv.maurofilippini@alice.it](mailto:avv.maurofilippini@alice.it)), **dr. Marco Gattuso** ([marco.gattuso@giustizia.it](mailto:marco.gattuso@giustizia.it))

**dr.ssa Annamaria Casadonte** ([annamaria.casadonte@giustizia.it](mailto:annamaria.casadonte@giustizia.it)), per

l'Osservatorio di Reggio Emilia;

- **dr.ssa consulente Maribel Maini** ([mmaini@worldsnet.it](mailto:mmaini@worldsnet.it)), **avv. Anna Giannerini** ([anna@giannerini.it](mailto:anna@giannerini.it)), per l'Osservatorio di Prato;
- **avv. Angelica Scozia**, **avv. Alberto Maffei** ([almaffei@libero.it](mailto:almaffei@libero.it)), per l'Osservatorio di Torino;
- **dr. Francesco Mannino**, **avv. Massimo Asero**, **avv. Laura Garofalo**, per l'Osservatorio di Catania;
- **avv. Sergio Manfredonia**, per l'Osservatorio di Napoli;
- **avv. Giocchino Bàrbera**, per l'Osservatorio di Bari.

\* \* \* \* \*

Introduce la discussione, come al solito, **Luciana Breggia**, la quale indica i tre momenti, tutti collegati fra di loro, in cui si articolerà l'assemblea di Reggio Emilia:

1. I gruppi di lavoro;
2. La finestra con le comunicazioni degli osservatori
3. Il tema di fondo dell'assemblea.

Il tema di fondo è certamente quello dell'efficienza, o dell'organizzazione della Giustizia.

A questo proposito bisogna domandarsi efficienza per cosa, per quale fine, perché l'efficienza di per sé è un valore neutro. Bisogna inoltre cercare di mantenere un'unitarietà di progetti ed avere una visione di insieme dei modelli di comportamento.

È inoltre importante capire cosa ci sia nella Giurisdizione, perché si assiste da un lato ad un'erosione e dall'altro a nuove inclusioni, come è capitato di recente sull'affido dei figli minori naturali.

Altro tema importante è l'impiego della magistratura onoraria, che avviene spesso in modo illogico e senza un filo conduttore comune. Invece si deve decidere se i Giudici onorari debbano svolgere le identiche funzioni dei magistrati, o avere un ruolo complementare.

Bisogna capire se è meglio utilizzare i Giudici onorari all'interno dell'Ufficio del processo, con l'"affiancamento", oppure, come suggerisce Milano, lasciarli in un loro ruolo autonomo, strutturando l'Ufficio del processo solo con gli assistenti del Giudice, e senza Giudici onorari. In questo caso nell'Ufficio del processo potrebbero essere inseriti gli stagisti, per creare una cellula organizzativa che aiuti il Magistrato togato.

Quale che sarà la scelta, a questo punto comunque, è necessario, uscire dalla sperimentazione, che pure è un ottimo metodo, e fare una scelta, indicando un modello da proporre come Osservatorio. È infatti necessario giungere ad un'uniformità di gestione di queste risorse, che riguardi tutte le sedi e tutti i giudici, per rendere condivisibile il modello virtuoso individuato.

Il tema dell'efficienza e quello connesso del migliore modo di utilizzare i Giudici onorari hanno come sfondo il problema di garantire l'accesso alla Giustizia. Formalmente si amplia sempre più il novero dei diritti tutelabili, ma se poi nella pratica non c'è il mezzo per poterli far valere, la tutela nella realtà non si realizza. Non è solo un problema di efficienza, ma è necessario anche agire sulla domanda, però non con strumenti punitivi, come la sanzione del contributo unificato a fine causa, introdotta di recente per la parte soccombente delle impugnazioni.

**Marco Gattuso** Reggio Emilia. L'Osservatorio di Reggio Emilia si è già dedicato all'esame delle ipotesi di discussione per i gruppi di lavoro della prossima Assemblea. I primi argomenti proposti sono quelli connessi della redazione degli atti giudiziari e della gestione del ruolo. Sulla redazione degli atti processuali i risultati sono finora limitati.

Buoni risultati si sono invece ottenuti sulla gestione del ruolo. In particolare si è potuto ridurre il numero di udienze per processo, concentrando tendenzialmente la fase istruttoria in un'unica udienza. In un gruppo di lavoro si potrebbero esporre le varie esperienze e confrontare i risultati ottenuti nelle singole sedi.

Altro argomento da trattare è quello della tutela del minore, in particolare sui temi dell'ascolto del minore, e della nuova competenza del Tribunale ordinario in tema di affidamento di figli naturali.

Altra proposta per i gruppi di lavoro è lo stato dell'attuazione del processo telematico, la cui discussione potrebbe partire dall'esame di quanto avviene nel distretto di Modena – Reggio, per poi ascoltare i risultati degli altri Osservatori.

Altro argomento di discussione è la tutela della persona sui temi della disabilità mentale, dell'amministrazione di sostegno e del trattamento sanitario obbligatorio, con il coinvolgimento del Giudice civile. Anche in questo caso andrebbe illustrata l'esperienza di Reggio per poi aprire un confronto con i risultati di altri Distretti.

Il tema di fondo dell'assemblea dovrebbe essere i tempi del processo e il tempo dei diritti; la discussione dovrebbe essere incentrata non solo sull'efficienza della Giustizia ma anche sulla tutela concreta del diritto, per i minori, gli stranieri, i disabili mentali. I professionisti al servizio della persona e dell'impresa.

Propone infine che i lavori inizino sin dal venerdì sera, per poter partire con uno spirito stimolato da esperienze efficienti di Paesi a noi vicini, illustrando i risultati ottenuti con gli scambi culturali con i tribunali tedeschi.

**Angelica Scozia** (osservatorio di Torino) Ricorda che il 10 maggio a Venezia verrà presentato il lavoro sul raccordo fra atti giudiziari e motivazione, in collaborazione con la Scuola Superiore dell'Avvocatura. Si domanda se abbia un senso dedicare di nuovo un gruppo di lavoro a questo argomento. Eventualmente si potrebbe agganciare questo tema a quello del processo telematico o ai come la collaborazione fra Avvocati e Magistrati possa migliorare i tempi del processo.

Propone un gruppo di lavoro sulla tutela della persona, così come viene riconosciuta dal trattato di Lisbona.

**Monica Montanari**, Commercialista, dell'Ordine di Reggio. Propone discutere la crisi della solvibilità, argomento che coinvolge il ruolo dei vari ordini professionali, ed è di particolare attualità, visto il momento di crisi economica, sia per le imprese fallibili che quelle non soggette a fallimento,.

**Paola Lovati** Milano. Partendo da un modello istituzionalizzato unico dell'Ufficio del processo, si può legare la discussione al tema dell'accesso alla professione per gli Avvocati. Se l'Ufficio del processo viene visto in quest'ottica, può esserci un ruolo anche degli Avvocati nella materia di organizzazione del processo. Ricorda che in alcuni paesi europei è obbligatorio un periodo di tirocinio per i praticanti avvocati fare un periodo di tirocinio negli uffici giudiziari.

Da parte delle associazioni che si occupano del diritto minorile giacciono delle proposte di riforme dell'ordinamento per costituire il Tribunale della persona e delle relazioni familiari. Questo discorso potrebbe collegarsi al tema dei diritti e della loro ef-

fettiva tutela, che potrebbe ben essere assicurata da una competenza unica sul tema dei diritti della persona. Ci deve essere un'unica entità giurisdizionale.

Sarebbe molto utile, che dopo l'evento formativo organizzato da Torino, le scuole locali avviassero una propria elaborazione formativa.

**Francesco Mannino** Catania. Evidenza il rischio che dedicarsi a tanti argomenti, tutti molto interessanti, possa non consentire adeguati approfondimenti su tutti i temi. Forse potrebbe essere meglio concentrare gli argomenti. Propone di trattare le regole per il PCT, il filtro in appello e l'Ufficio del processo, come argomenti legati in genere all'organizzazione del processo.

**Maria Grazia Monegat** Milano. Suggerisce il ruolo dei professionisti nel momento della crisi. La crisi in cui stiamo vivendo, non solo economica ma anche della famiglia, crea maggiori ostacoli a i tempi del diritto. In questa prospettiva è molto importante il ruolo dei professionisti, che possano trovare delle soluzioni conciliative che facciano da filtro per l'accesso alla Giustizia.

**Massimo Asero** Catania. Evidenzia il fatto che, mancando un sistema chiaro di ripartizione delle competenze e dei poteri, la Magistratura è sempre più coinvolta in questioni che hanno anche un risvolto politico. E questo può dare origine a critiche sul ruolo del Magistrato.

Sottolinea poi come sia compromesso il diritto ad avere diritti a causa di lacune nella nostra legislazione. Questo vuoto legislativo dà molto spazio di manovra alla Pubblica amministrazione, contro la quale solo i cittadini più abbienti possono difendersi.

Le innovazioni legislative, che impongono sempre maggiori difficoltà e costi per l'accesso alla Giustizia, creano poi una forma di diniego della Giustizia che sta diventando strutturale.

C'è poi il problema della carenza delle risorse economiche, che limitano il numero dei cancellieri e, anche, dei Magistrati.

Bisognerebbe trarre ispirazione da quanto succede in Germania, imitando più che il Magistrato tedesco, piuttosto il legislatore tedesco. Richiama come interessante spunto di studio la sentenza della Corte Costituzionale tedesca sul processo di Lisbona. Un altro interessante spunto di discussione può essere il principio per di "amichevolezza" o favor verso il Diritto europeo.

**Paola Carbone** Reggio Calabria. A Reggio Calabria è stato fatto uno studio su come è stato applicato in concreto il filtro in appello, per giungere ad una prassi uniforme. Propone di creare una linea comune non solo nell'applicazione, ma anche nell'interpretazione della norma.

Deve essere approfondito anche il tema della magistratura ordinaria, che assume un ruolo sempre più rilevante nella quotidiana gestione della Giustizia.

Suggerisce di non partire tanto per nuovi progetti, ma di approfondire comunque i temi già trattati, come ad esempio il PCT, per non perdere i risultati dei lavori già fatti.

**Annamaria Casadonte** Reggio Emilia. L'assemblea nazionale non è solo la ricognizione ma anche la propulsione di nuovi temi.

Dalla prassi del lavoro emergono tematiche importanti e meritevoli di essere trattate. Un esempio sono le nuove competenze del Tribunale civile nell'affidamento dei figli minori naturali, che, nella carenza di organico, costringe a coinvolgere sull'argomento anche i magistrati onorari.

Anche il filtro in appello deve essere studiato perché può essere uno strumento per poter velocizzare il processo di secondo grado.

Altro argomento che deve essere valutato è il diritto del lavoro alla luce della riforma Fornero.

Chiede pertanto un aiuto dalla discussione odierna per capire su quali argomenti concentrare il dibattito dell'assemblea.

**Stefania Lattuile** Milano. Propone di trattare la mediazione, secondo una diversa ottica. A Milano la mediazione demandata dal Giudice segue un modello telematico predisposto dalla CCIAA di Milano, che consentirà, alla fine di un anno di sperimentazione, di redigere meglio le statistiche sul suo funzionamento e sull'efficacia. La mediazione comporta anche un ampliamento delle competenze e delle capacità dei professionisti e tende ad una tutela migliore dei diritti.

**Renato Bianchini** Firenze. La diffusione del PCT è stata l'occasione per realizzare una piattaforma comune di studi e discussione fra Magistrati ed Avvocati. Lo studio si è indirizzato verso le due principali criticità. Il decreto ingiuntivo telematico (formazione e deposito del fascicolo) e il deposito delle memorie ex art. 183 c.p.c., Quest'ultimo problema è particolarmente complesso, perché va coordinato con le norme del PCT. Si è cercato nell'ambito di questo studio, di elaborare un sistema di comportamento uniforme, seguendo le linee delle migliori pratiche. anche se questo ha portato ad attriti con il Consiglio dell'ordine di Firenze. Ma una linea di comportamento comune, che sia condivisa da Avvocati e Magistrati è indispensabile per non perdere l'occasione di sfruttare il PCT come strumento per migliorare il proprio lavoro. Spera di poter completare questo studio prima dell'Assemblea e propone di poterlo illustrare all'assemblea.

**Cinzia Pandiani** Milano. Ricorda che nella magistratura onoraria ci sono non solo i GOT, ma anche i GdP. A suo avviso l'argomento s'inserisce benissimo nel tema dell'organizzazione del processo.

Propone poi come metodo da utilizzare nella discussione quello dell'OST, Open Space Thecnology, per favorire la possibilità di seguire più argomenti. Questa tecno-



logia prevede l'esposizione brevissima dei temi che si ritiene importante trattare. Chi è interessato manifesta al momento la propria adesione. Nell'immediatezza si crea un gruppo, che produce alla fine del confronto un report su quanto si è discusso e sulle conclusioni raggiunte. Se nel corso del lavoro si ritiene di non essere più interessati all'argomento, si può lasciare il gruppo per confluire in un altro.

**Maribel Maini** Prato. Annunzia la presentazione di un video sull'Ufficio del processo, che espone in forma documentaristica il funzionamento pratico.

Comunica inoltre che l'Osservatorio di Prato terrà un convegno all'inizio di Marzo un convegno per la preparazione dell'Assemblea di Reggio.

Il PCT a Prato è ben avviato perché metà del Foro si è già munito degli strumenti necessari e funziona non solo per i decreti ingiuntivi, ma anche in materia di esecuzione.

**Cristina Cataliotti** Reggio Emilia. Propone di trattare l'argomento dell'apertura all'Europa come tema centrale, non solo nella serata di venerdì, ma anche nella giornata di sabato.

Suggerisce anche di limitare al massimo il saluto introduttivo e di inserire nella mattinata di sabato anche l'esposizione di .....

**Laura Garofalo** Catania. Propone di trattare nel tema dei diritti della persona e della crisi della famiglia anche il tema della disabilità. C'è difficoltà per coloro che ricoprono il ruolo di amministratore di sostegno; si tratta in pratica di una figura che si forma da sola, senza alcuna competenza pregressa e senza un aiuto e un'indicazione da parte dei Magistrati. Segnala l'utilità di elaborare prassi virtuose sul tema.

**Deborah Ravenna** Milano. Propone come tema da trattare anche il danno alla persona, alla luce della redazione delle nuove tabelle di liquidazione.

Altro tema interessante è quello dei GOT. In particolare ritiene sia opportuno valutare se nella pratica GOT costituiscano effettivamente un risparmio per la Giustizia.

**Luciana Breggia** Firenze. Se sulla mediazione delegata si elabora un modello standardizzato, riproponibile ad altre sedi, è possibile elaborare un monitoraggio su dati omogenei. A Firenze c'è stata una forte opposizione alla mediazione obbligatoria. Dopo l'abrogazione dell'obbligatorietà, si è osservata una maggiore attenzione per la mediazione ma demandata dal magistrato. Su questo argomento esiste anche un gruppo di studio dell'Università che collabora con l'Osservatorio.

Anche sulla mediazione delegata si è deciso di fare incontri di studio fra le diverse sezioni del Tribunale, che trattano materie diverse, per verificare le diverse soluzioni adottate, visto che ogni materia ha le sue particolarità che si riflettono sulla mediazione.

È comunque fondamentale che ci sia collaborazione con gli Avvocati, perché altrimenti la mediazione non potrebbe mai funzionare. Perciò auspica che, anche grazie alla collaborazione con l'Università, si possa creare una nuova sensibilità verso l'Istituto. Ritiene che la mediazione vada delegata non secondo asettici modelli standardizzati, ma fornendo piuttosto la precisa indicazione delle ragioni che spingono il Giudice a proporla, e che queste indicazioni possano poi favorirne lo svolgimento.

Propone perciò di trattare questo tema con un gruppo apposito, che possa elaborare due o tre linee guida sulle modalità di invito alla mediazione, da proporre alle diverse sedi giudiziarie per illustrare come e in base a cosa si seleziona la controversia da avviare a mediazione e quali modalità si rivolge l'invito, ed evitare distorsioni dell'istituto.

Per poter far comprendere meglio la funzione della mediazione, propone di istituire un momento formale nel corso del processo nel quale invitare le parti a mediazione, di modo da far comprendere l'importanza della mediazione e non farla intendere solo come uno strumento per il Giudice di liberarsi del carico di lavoro.

È importante la comunicazione con gli utenti della Giustizia, con la cittadinanza. In quest'ottica suggerisce di avere contatti anche con i giornalisti.

Passa poi ad illustrare i risultati del lavoro dei vari Gruppi dell'Osservatorio sul Trattato di Lisbona, che sono purtroppo scarsi.

Propone perciò di raccogliere la Giurisprudenza fin qui maturata e a questo proposito annuncia che si terrà il 19 marzo un incontro preparatorio sul Trattato di Lisbona; con l'occasione, vorrebbe chiedere al dr. Conti di collegarsi con questo gruppo di studio per poter raccogliere idee e materiali, da poter diffondere fra gli Osservatori.

Vista la quantità di argomenti proposti, propone di raggrupparli per gruppi di interesse. Ad esempio, nell'organizzazione del processo si potrebbero trattare anche i temi dell'Ufficio per il Giudice e del PCT. Oppure accorpate nel gruppo sul Diritto di famiglia anche la crisi familiare, il confronto con il processo per i minori.

In tema di accesso alla Giustizia propone infine anche di discutere in genere gli strumenti di deflazione del giudizio, per valutare quelli che funzionano e quelli che creano solamente degli ostacoli all'esercizio del diritto, inserendo in questo gruppo la discussione sulla Magistratura onoraria.

**Annamaria Casadonte** Reggio Emilia propone di fare di questo tema dell'accesso alla Giustizia il tema centrale dell'Assemblea.

**Mauro Filippini** Reggio Emilia. Esprime le sue perplessità sulla creazione di un gruppo di lavoro sul tema della mediazione delegata, perché immagina che possa non avere molto seguito da parte degli Avvocati, che sono al momento contrari, per motivi legati al costo dell'istituto.

**Francesco Mannino** Catania. Propone di iniziare i lavori il venerdì pomeriggio, per guadagnare tempo e trattare un maggior numero di argomenti.

L'ANM ha predisposto un pacchetto di proposte per la Giustizia da presentare al prossimo Governo. I risultati di questo lavoro potrebbero essere illustrati all'Assemblea.

**Luciana Breggia** Firenze Ritiene opportuno valutare i costi della mediazione in contrapposizione con quelli che sono comunque i costi del processo fino alla sentenza.

**Donatella Salari** Roma Sul tema della mediazione riferisce di probabili innovazioni legislative, formalmente rispettose delle indicazioni della Corte Costituzionale, ma che di fatto reintrodurranno l'obbligatorietà della mediazione preventiva.

**Stefania Lattuile** Milano ricorda che, dopo l'abrogazione dell'obbligatorietà, le tariffe sono state livellate verso il basso.

**Luciana Breggia** Firenze. Sempre considerando il tempo a disposizione e la grande quantità di temi in discussione, suggerisce di approfondire la metodica dell'OST e di postare i saluti alla domenica mattina per guadagnare tempo, lasciando più spazio al dibattito che seguirà l'esposizione del lavoro dei gruppi. Concorda sulla possibilità di avere uno scambio di opinioni sulle varie esperienze europee, da farsi nel primo incontro del venerdì sera.

Invita a redigere una griglia dei punti da discutere nell'assemblea, da far girare in lista.

Vista l'importanza che esista un efficiente ufficio del Giudice, è dell'opinione che l'Osservatorio, cogliendo l'occasione della riorganizzazione delle sedi, debba proporre al Ministero un riordino ragionato della Magistratura onoraria. In particolare si dovrebbero rivedere i criteri di distribuzione delle materie fra Magistrati togati e Giudici onorari. Ritene anche si debba manifestare contrarietà agli interventi tampone sulle modifiche al processo e alle norme punitive (come raddoppio del contributo unificato in caso di soccombenza).

**Marco Gattuso Annamaria Casadonte** Reggio Emilia. Propongono tre gruppi: organizzazione del processo, famiglia e confronto con le altre esperienze europee.

**Pasquale d'Ascola.** Segnala che se si vuole dare l'avvio ai lavori il venerdì sera, è opportuno non avviare l'incontro troppo presto ed inserire un tema di forte richiamo, che possa fungere da catalizzatore d'interesse.

**Luciana Breggia** Firenze. Anche il tema del raccordo fra atti difensivi e provvedimenti lo si può ridurre ad una finestra

Il venerdì sera potrebbero esserci i saluti e subito dopo l'introduzione informale del tema sul confronto con altre esperienze europee.

Il sabato mattina un'introduzione, che oltre ai saluti dia anche un'idea dello sfondo comune degli argomenti in discussione, legata su una riflessione sullo stato dei lavori degli Osservatori.

L'introduzione ai gruppi di studio sarà fatta dal relativo coordinatore. Chi espone i risultati la domenica è persona diversa dai coordinatori, per evitare un aggravio di lavoro.

Gruppi saranno: PCT, Ufficio del Giudice, crisi familiare, confronto con l'Europa.

Propone di eliminare la tavola rotonda dopo l'esposizione dei risultati dei gruppi di studio, per dare maggiore spazio al dibattito.

Si potrebbero poi esporre come "finestre" i temi della disabilità mentale, della mediazione, del ruolo dei professionisti, della crisi dell'impresa, raccordo fra atti difensivi e provvedimenti, del danno alla persona e della legislazione sul lavoro.

L'iscrizione al gruppo dovrebbe arrivare per e-mail all'organizzazione, con un certo anticipo rispetto all'assemblea, in modo da poter consentire una migliore programmazione dei lavori.