

U. R. C. O. F. E. R.

L'AVVOCATURA

EMILIANO - ROMAGNOLA

E

**LA CONFERENZA NAZIONALE
DELLA GIUSTIZIA**

NUMERO UNICO

SOMMARIO

...A modo di prefazione (A.Sb.)	pag. 1
Discorso introduttivo On. Virginio Rognoni Ministro di Grazia e Giustizia	» 2

CONTRIBUTI DI ISTITUZIONI, ENTI, ASSOCIAZIONI PRESENTATI ALLA CONFERENZA NAZIONALE DELLA GIUSTIZIA

Consiglio degli Ordini Forensi di Parma: Avv. Giancarlo Artoni - Presidente: «Osservazioni sulla Relazione preliminare»	pag. 10
Consiglio degli Ordini Forensi di Bologna: Avv. Angiola Sbaiz - Presidente: «I tempi e i modi»	» 14
Avv. Stefano Graziosi - Consigliere: «I problemi della formazione, specializzazione ed inserimento dei nuovi avvocati»	» 17
Avv. Pietro Ruggieri - Consigliere: «L'auspicabile piccola riforma del processo civile»	» 20
Consiglio degli Ordini Forensi di Piacenza: Avv. Piero Cappellini - Presidente: «Servizi di Cancelleria e rilascio di copie»	» 24
Camera Penale dell'Emilia-Romagna: Avv. Achille Melchionda - Delegato: «I tempi lunghi del processo penale. Un terreno per riforme... in tempi non lunghi»	» 25
Sindacato Avvocati e Procuratori legali di Bologna: Avv. Gilberto Gualandi - Presidente: «La funzione, il ruolo e lo spazio di intervento delle associazioni sindacali degli avvocati nella realizzazione del «servizio Giustizia»	» 33
Società Italiana Avvocati Amministrativisti: Avv. Edda Menzani - Delegata: «Note sul processo amministrativo»	» 37
Associazione Italiana Magistrati Onorari: Avv. Carla Belvederi - Delegata: «Giustizia e Magistrati Onorari»	» 41
Università degli Studi di Bologna: Proff. Federico Carpi, Giuseppe Di Federico, Massimo Nobili: «Una Giustizia nuova»	» 44
Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna: Lanfranco Turci - Presidente: «Bisogni materiali di giustizia e domande di giustizia»	» 58
Centro Iniziativa Giuridica Bologna: Dott. Proc. Roberto d'Errico - Delegato: «Dall'Università all'accesso alla professione»	» 70

IL «DOPO» CONFERENZA

Avv. Pietro Ruggieri (Foro di Bologna): «Dalla Conferenza Nazionale alla «Consulta» nazionale (ovvero: dagli impegni ai fatti)»	pag. 73
Avv. Laura Grassi (Foro di Bologna): La Consulta locale per la Giustizia	» 76
Concludendo... anzi, per non concludere (A.M.)	» 77

... A MODO DI PREFAZIONE

Dal clima invernale delle giornate della Conferenza, siamo ora pervenuti a quello tardo-primaverile. Il passo di chi partecipa alla Giustizia e al suo esercizio non è — e forse è bene non sia — passo da bersagliere. Valga a giustificazione del ritardo.

Avendo promosso e seguito con gli Ordini dell'Emilia-Romagna da data che sta perdendosi ormai nel ricordo, l'idea della Conferenza in tutte le sue vicende fino a quelle esigenze di riduzione di formato e concentrazione che però ne hanno consentito l'affrettata convocazione, ho ritenuto di sollecitare anche questa specie di resoconto.

È un «resoconto» che, va detto subito, non è destinato né in tutto né in parte a sostituire la pubblicazione, che pur auspichiamo prossima, degli Atti della Conferenza, riflettendo invece parte almeno di quello che può dirsi contributo nostro regionale ai lavori. Di estraneo a tale carattere vi è solo, e doverosamente, il discorso di apertura del Ministro Rognoni, cui va ripetuto che tanto dobbiamo, non senza ricordare anche la spinta decisiva del nostro collega Martinazzoli, suo predecessore.

Come è limitato l'ambito del resoconto, ovviamente ne è esclusa allo stato la conclusione. Troppo presto: anche qui gli avvenimenti successivi hanno, a mio modesto avviso solo rivelato, direi in modo ormai unanime, che la Conferenza ha determinato una scossa (vogliamo chiamarla «terremoto» o «sconquasso»?) per far emergere alla luce meridiana problemi in gran parte vecchi, ma anche nuovi od obliterati o avvolti in comode nebulosità, sì da costituire a formare una precisa conoscenza senza ipocrisia, né retorica, né, sia pur seducenti od eleganti astratte sofisticazioni. Di quella conoscenza vi è necessità assoluta per individuare le cause dello stato della nostra giustizia e perché i rimedi siano tali da servire in realtà a curare i mali.

A questa impostazione, che si sta perseguendo nelle varie sedi anche con i necessari rilievi critici a progetti o immaturi o superati per senescenza o di incerta origine (e soprattutto lontani da quella realtà da individuare e curare), la Conferenza della Giustizia ha offerto valido fondamento, dal quale ormai non si può prescindere.

E siccome questa nostra pubblicazione è destinata in via principale e diretta agli avvocati della nostra regione, mi sia consentito anche di porre in rilievo ancora una volta, con una punta di personale soddisfazione, che nella Conferenza è risultata l'aperta rivendicazione del nostro ruolo di avvocati appartenenti ad un libero Ordine, partecipi pleno iure ai problemi della Giustizia in una posizione costituzionalmente garantita, nell'osservanza scrupolosamente dovuta di ogni altro ruolo primario, ma certo non più prestigioso del nostro. E questo può mettersi fin da ora, anche a resoconto non concluso, fra i risultati acquisiti della Conferenza.

Angiola Sbaiz

DISCORSO INTRODUTTIVO DELL'ON.LE VIRGINIO ROGNONI MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

1 - Nelle vicende politiche e istituzionali, non diversamente forse da ciò che avviene nella vita delle persone, vi sono momenti in cui l'esigenza e la possibilità di cambiare appaiono più nette.

Credo di poter dire che questa è la condizione attuale della giustizia in Italia.

Lo è già con riguardo all'esigenza di cambiare.

Non da oggi, certamente, si avverte l'inadeguatezza del sistema giudiziario e si segnala la necessità di riformarlo. Ma mai come oggi è stata acuta e diffusa la consapevolezza del divario esistente tra la domanda di giustizia, nei suoi aspetti quantitativi e qualitativi, e la risposta che questa domanda riceve.

Al tempo stesso, è molto avvertita ormai la percezione degli inconvenienti che derivano dall'insoddisfacente realtà della giurisdizione alla crescita economica, civile e sociale del Paese.

Va qui però sottolineato che il sistema giudiziario, pur con le sue difficoltà, ha continuato ad operare e a rendere giustizia nel quotidiano, riuscendo in particolare a dare risposte pronte e adeguate ai gravissimi problemi posti dal terrorismo. L'amministrazione da parte sua, ha prestato e sta tuttora prestando la massima possibile collaborazione, all'ordinato e corretto svolgimento dei processi per delitti tipici della grande criminalità organizzata.

D'altra parte, nelle stesse reazioni critiche è agevole cogliere una implicita ma chiara sottolineatura del ruolo centrale che si attribuisce al servizio giustizia.

Si è molto parlato, negli anni più recenti, di *de-regulation*. L'espressione rappresentava efficacemente una esigenza reale avvertita dal Paese: quella del recupero di spazi per la libera intrapresa, con l'eliminazione di ostacoli normativi e burocratici che soffocavano e mortificavano energie vitali e produttive.

Ma il richiamo è risuonato, quasi per paradosso proprio in tempi in cui andava progressivamente emergendo su piani diversi anche un'esigenza opposta: quella di precisare bene, per poi averne pieno rispetto, le regole che possono e devono disciplinare la vita pubblica ed i rapporti tra i cittadini. Non è d'altra parte una novità. Ci ha spesso ammonito Norberto Bobbio che la democrazia lascia piena libertà a ciascuno nella scelta degli obiettivi, ma vincola tutti al leale e costante rispetto delle regole del gioco.

Si può ben comprendere — io credo — il rinnovato bisogno di riferimenti sicuri, di ragionevoli affidamenti nella considerazione delle aspettative e dei diritti.

Abbiamo vissuto anni di grandi mutamenti e di forti tensioni. La società si è come frammentata in una complessa ed eterogenea varietà di gruppi, caratterizzati almeno agli inizi, per scelte ideologiche, e poi per interessi economici, per appartenenze professionali, per obiettivi parziali ma vissuti e perseguiti come obiettivi generali e perciò mobilitanti.

La necessità di dominare questa realtà ha influenzato la legislazione, che è

divenuta a sua volta quasi occasionale, settoriale, almeno altrettanto complessa.

La disomogeneità della società si è riflessa naturalmente nella sua rappresentanza politica, e nei luoghi del suo esercizio con la conseguente grande diversificazione tra domanda e risposta.

Il suo effetto è stato il frequente trasferimento al sistema giudiziario di conflitti non compiutamente definiti dalla mediazione politica; ma anche in questo sistema — cioè nella giurisprudenza — si è riscontrata uguale diversificazione che l'intervento regolatore della Corte di Cassazione non sempre è riuscito a rimuovere.

Tutto ciò ha creato incertezze e preoccupazioni. Preoccupazioni ingenerate anche dalla riflessione critica che in questi anni si è condotta sul concreto funzionamento della giustizia con riferimento ad alcuni suoi tradizionali e un tempo indiscussi connotati: la certezza del diritto, l'imparzialità dell'interpretazione, il ruolo meramente tecnico degli operatori di giustizia, giudici e avvocati.

In realtà, è andata mutando la qualità delle richieste che vengono rivolte al sistema giudiziario.

Ciò rende anche evidente come la giurisdizione sia chiamata ad un impegno assai più complesso e difficile che nel passato. D'altra parte, la sua indeclinabile funzione di «istituzione delle regole», come tale garante della libertà di tutti, impone una forte e consapevole iniziativa in una duplice direzione.

È inevitabile anzitutto procedere alla ricostruzione della regola sostanziale, quale può e deve vivere nel diritto che si attua nelle aule di giustizia. Ma altrettanto inevitabile, perché condiziona il primo obiettivo, è la giusta valorizzazione del rito.

Non si sottolineerà mai abbastanza il rilievo istituzionale del processo, quale sede in cui si confrontano — nelle forme tipiche della giurisdizione — istanze dotate tutte di pari dignità.

Il suo dato centrale è quello del contraddittorio e quindi del ruolo essenziale che vi svolgono le parti, e quindi l'avvocato.

Voglio a questo riguardo sottolineare, come ho già detto in altra sede, che esclusivamente all'avvocato compete di decidere forme e modalità di esercizio dei diritti della difesa.

È questa l'espressione di un diritto costituzionale inviolabile che tutti devono rispettare. Quello della difesa è una funzione strumentale rispetto al giudizio e il processo è giudizio.

In particolare, il processo penale non può né deve essere uno strumento di lotta al crimine, lotta che viene condotta in altri momenti e con diversi mezzi, ma deve essere essenzialmente luogo di accertamento dei fatti e delle responsabilità, nel massimo rispetto delle norme che lo disciplinano.

2 - Le difficoltà del sistema giudiziario trovano, dunque, un primo riscontro nella forte evoluzione della domanda di giustizia.

Dovrebbe essere evidente, in realtà, che se si vuole assicurare una pronta e congrua risposta della giurisdizione, prima di tutto va conosciuta la domanda che viene avanzata.

A questo proposito per rendere più chiara e completa la decifrazione di questa domanda, ricordo tra parentesi che il Ministero ha provveduto ad impostare un sistema di raccolta dati sul funzionamento del servizio giustizia. Quelli già a disposizione sono stati offerti alla riflessione dei gruppi di lavoro che si sono costituiti tra le associazioni degli operatori, e che oggi vengono messi a disposizione della Conferenza.

Ma tornando alla tematica della domanda di giustizia vorrei segnalare alcuni aspetti che rendono chiara l'imponente portata del fenomeno, cioè dell'evoluzione e del mutamento della domanda di giustizia.

Vi sono almeno tre linee secondo le quali questa domanda è aumentata a seguito di interventi legislativi, al di là, dunque, dei suoi ritmi fisiologici.

Le prime due si collegano in qualche modo a notazioni già fatte. In tempi di acute tensioni, vaste aree di conflittualità sociale sono state devolute al sistema giudiziario. L'esempio più significativo è forse quello fornito dallo Statuto dei Lavoratori.

Una seconda linea attiene a taluni conflitti più strettamente economici, seppure di grande valenza sociale, un tempo lasciati alla intesa tra le parti ed ora portati con grande frequenza alla decisione del giudice. È il caso, ad esempio, delle locazioni degli immobili urbani, la cui normativa ha dato origine ad un amplissimo contenzioso.

Una terza linea coinvolge le svariate materie che possono ricondursi sotto il tema della tutela della persona. Si tratta di una grande novità degli ultimi vent'anni, che ha portato alla espansione dell'intervento giurisdizionale in tema di protezione dei minori, di disciplina dei rapporti familiari, di terapia dei tossicodipendenti, di tutela delle persone private della libertà. Essa si va espandendo, altresì, a ricomprendere la tutela della riservatezza individuale nei confronti delle aggressioni che possono derivare dalle nuove tecnologie.

Certo tutto questo ha sottoposto il sistema ad un urto di cui non si sono valutati in anticipo gli effetti. L'impegno è divenuto ancora più oneroso con l'azione che il sistema giudiziario ha dovuto svolgere, per contrastare l'assalto terroristico ed eversivo e la grande criminalità organizzata, nel rispetto dei principi di civiltà giuridica.

È fuori dubbio che è stata ben giustificata la giurisdizionalizzazione di alcune materie cariche di rilievo sociale. Tuttavia di fronte a questa tendenza, non bisogna dimenticare che il sistema-giustizia, come ogni apparato organizzativo, ha capacità espansive limitate e può comunque adeguarsi in tempi non rapidi. A questi ineluttabili limiti occorre aver attento riguardo quando si progetta o si decide di affidare al servizio giudiziario nuovi compiti: premessa di ogni decisione deve dunque essere una ponderata valutazione dei costi-benefici.

È una esortazione che rivolgo in primo luogo a me stesso, ma che tengo a trasmettere in modo convinto ai colleghi del parlamento e del Governo e a tutti coloro che possono influire su queste decisioni.

Ad esempio la linea della depenalizzazione, già attuata nella nota legge del 1981 e mirante ad assicurare un cospicuo sfooltimento dei carichi giudiziari «minori», va ulteriormente sperimentata con riguardo a singole aree di reato, invece che con richiamo ad enunciazioni collegate in termini generali al tipo di infrazione e alla natura della pena prevista.

Non voglio però entrare nel merito dei singoli problemi; mi limito ad esprimere la convinzione che solo ad una giustizia investita di compiti indubbiamente propri può chiedersi di fare presto e bene ciò che le appartiene.

3 - All'inizio di questo intervento ho già espresso la convinzione che sia ora possibile, oltre che necessario, avviare una vasta opera di rinnovamento della giustizia.

C'è forte nel Paese un sentimento: quello di una domanda politica di programma, congiunta ad una altrettanto forte sollecitazione ad operare.

In questa prospettiva, vi sono alcune grandi linee di riforma.

Certo non si deve ignorare la contingenza dei problemi quotidiani, la ne-

cess
ni. M
istitu
talvo
A
gran
vello
C
sono
tavia
cient
cipaz
tardi
H
lanci
che l
l'urge
nel P
mo re
re l'in
flua p
Q
vazio
Q
data l
prova
taglia
ne tra
della
ment
previs
De
ment
satori
simo,
penal
per sp
codic
Uffici
No
che p
cessu
prop
ment
del nu
spost
nella c
divers
ne dei
nismi
Es
le, l'ini

cessità di interventi urgenti e settoriali diretti a risolvere determinate situazioni. Ma una seria politica della giustizia deve puntare ai grandi obiettivi di livello istituzionale, anche se taluni possono sembrare utopistici. Ma l'utopia, si sa, talvolta è solo l'alibi nobile di uno scetticismo impotente.

A questo proposito si possono citare, come esempi emblematici, le due grandi riforme dei codici di rito, che richiederanno conseguenti modifiche a livello di ordinamento giudiziario.

Quanto alla riforma del processo civile, sappiamo bene che i tempi non sono ancora maturi per poter realisticamente parlare di un nuovo codice. Tuttavia mi pare che attorno ad alcune idee-guida si possano raccogliere sufficienti consensi per impostare fin d'ora una serie di interventi legislativi di anticipazione della futura riforma, specialmente per incidere sulla durata e sui ritardi dei processi civili.

Ho già indicato in sede parlamentare, nel corso della discussione sul bilancio, quali dovrebbero essere le linee di questi interventi a stralcio, e spero che lungo tali direttrici si possa fare presto, e bene. Mi spinge, soprattutto, l'urgenza di venire incontro alla domanda di giustizia civile sempre più diffusa nel Paese, il proposito di invertire la tendenza alla disaffezione di cui dobbiamo registrare sintomi sempre più allarmanti, la preoccupazione di fronteggiare l'inquietante fenomeno di una giustizia civile che sembra diventare superflua per i ricchi e irritante e inutile per i poveri.

Quanto alla riforma del processo penale, è della scorsa settimana l'approvazione da parte del Senato del disegno di legge-delega per il nuovo codice.

Qui, dunque, siamo ormai nella dirittura di arrivo, al punto che non è azzardata la speranza di poter disporre entro qualche mese di una legge delega approvata in via definitiva. È inutile soffermarci in questa sede su una analisi dettagliata delle novità salienti del futuro processo penale (dalla netta separazione tra funzioni del P.M. e funzioni del giudice, alla sottolineatura del principio della «parità delle armi» tra accusa e difesa; dalla configurazione del dibattimento come nodo centrale del processo, dove di regola si forma la prova, alla previsione di un'ampia gamma di modelli processuali differenziati).

Deve essere chiaro, in ogni caso, che da queste novità, tutte tendenzialmente rivolte alla costruzione di un processo di accentuata fisionomia accusatoria, ci si attende molto per risolvere (almeno in parte, diciamo con realismo, ma anche con fiducia) i problemi che oggi affliggono la nostra giustizia penale. Senza peccare di eccessivo ottimismo, mi pare esistano le premesse per sperare che, nel giro di meno di due anni, potremo disporre di un nuovo codice di procedura penale pronto per essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

Non mi nascondo, ovviamente, le difficoltà di tipo pratico ed organizzativo che potranno accompagnare l'entrata in vigore del nuovo ordinamento processuale. Esso impone nuove strutture e nuovi modelli organizzativi. A questo proposito la volontà del Parlamento si è già espressa attraverso l'accantonamento di 600 miliardi per l'adeguamento delle strutture esistenti alle esigenze del nuovo processo. Naturalmente il Ministero della giustizia ha subito predisposto un disegno di legge diretto a convogliare queste risorse economiche nella direzione giusta, che è quella degli interventi più necessari ed urgenti su diversi piani: dalle strutture edilizie alla meccanizzazione ed informatizzazione dei servizi, alla formazione ed all'aggiornamento del personale, ai meccanismi di assorbimento delle pendenze arretrate.

Esiste anche, nel contempo, l'esigenza di attenuare, nei limiti del possibile, l'intensità dell'impatto che fatalmente si determinerà sull'attuale realtà giu-

diziaria a seguito del nuovo codice. A questo proposito, nell'ambito di una progettazione legislativa giocata sul breve periodo, stiamo puntando con la massima decisione sul varo di alcune riforme legislative, relativamente all'odierno processo penale, che anticipino scelte già fatte proprie dal legislatore delegante. Così, ad esempio, in materia di attribuzione soltanto al giudice come regola, di poteri restrittivi della libertà personale, ed ancora in materia di riparazione della ingiusta custodia cautelare.

Sempre nel medesimo ordine di idee, ma anche sulla scorta di una più generale sensibilità per le esigenze dell'accesso alla giustizia, è ormai prossima la presentazione di un disegno di legge sul patrocinio dei non abbienti, per ora limitato all'area della giustizia penale. Si tratta di un primo importante passo sulla strada di una progressiva attuazione del diritto di difesa, che anche per i cittadini meno abbienti deve acquistare un carattere di reale effettività, tanto più necessario nel contesto del futuro processo a sfondo accusatorio.

Ancora un accenno mi sarà consentito per quanto riguarda alcune linee di intervento legislativo che si possono coltivare, sempre a tempi brevi, e con evidenti riflessi anche nell'ottica della riforma processuale penale.

Innanzitutto, mi preme mettere in risalto l'impegno del Ministero ad attuare senza ritardo una sostanziosa revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Si tratta di una esigenza reale e da lungo tempo sentita come essenziale al fine di migliorare il «rendimento» dell'azienda giustizia. Una esigenza di fronte alla quale è doveroso intervenire, pur senza ignorare le difficoltà e le polemiche che, anche in un recente passato, hanno frenato analoghe iniziative. Stiamo lavorando su un disegno di legge che affidi agli organi situati in ogni corte di appello almeno una parte delle delicate responsabilità connesse ad una nuova geografia delle circoscrizioni giudiziarie.

Le opposizioni ci saranno, e forse, anche molto forti. Ma se questo è, come tutti in astratto sono d'accordo nel ritenere, un punto di passaggio obbligato per il risanamento della nostra giustizia, credo che nessuno possa tirarsi indietro.

Un'altro tema, mi pare importante sottolineare: quello della formazione e del reclutamento dei magistrati, della loro professionalità — è presupposto indispensabile di una effettiva indipendenza nell'esercizio della giurisdizione — e della loro eventuale specializzazione in determinati ruoli (ad esempio nella funzione requirente, piuttosto che in quella giudicante). C'è il problema della copertura degli organici, che oggi presentano vacanze intorno al 10%, sempre nel rispetto di criteri concorsuali consoni alla rilevanza della funzione. Quanto al problema della preparazione dei futuri magistrati e dell'aggiornamento di quelli già in carriera, il Ministero è orientato a coltivare l'idea della creazione di una apposita scuola incaricata di curare sia il reclutamento, sia la formazione, iniziale e permanente, dei magistrati. Sarebbe molto utile, inoltre, cominciare a fare chiarezza nella selva delle numerose, spesso disorganiche e non sempre ugualmente qualificate, iniziative di perfezionamento post-universitario finalizzato all'accesso alle professioni legali. Resta inpregiudicato, in ogni caso, il problema della formazione di base del giovane giurista, affidata alla Università. E, al riguardo sarebbe bene che la progettata riforma della facoltà di Giurisprudenza tenesse nel massimo conto, a cominciare dal piano della didattica, l'esigenza di mantenere il più elevato possibile il livello di preparazione degli studenti nelle materie tecnico-giuridiche più rilevanti per il loro futuro professionale.

Prima di concludere questa sommaria panoramica, mi sembra opportuno ricordare, per quanto riguarda la importante tematica connessa al settore

carce
to att
attua
ment
alle n
far gr
Q
so l'e
calen
gno c

4
oppo
ne de
È
isolar
concl
boraz
Ec
le, ide
con le
minar
studic
No
mente
dell'ay

A
teggia
sultati
Gli
ne, ha
quella

Vi
e può
sta co
perple
ca. In r

Il p
tratta

I rif
luzione
aspett
costi-
que re

Tut
la limit
congru
via intr
non pu

D'a
miglior
comun

carcerario, il traguardo raggiunto a metà ottobre con l'approvazione della tanto attesa riforma dell'ordinamento penitenziario. Con riguardo alla necessaria attuazione dei contenuti della nuova legge, si pone ora il problema, particolarmente sentito, di adeguare le strutture organizzative e le risorse del personale alle nuove esigenze aperte alle recenti scelte legislative, anche per evitare di far gravare ogni responsabilità sulla magistratura di sorveglianza.

Quanto agli agenti di custodia mi piace ricordare innanzi tutto che è in corso l'esame della legge di riforma dell'ordinamento del corpo e che è già nel calendario dei lavori della commissione alla Camera in sede legislativa il disegno di legge diretto ad un primo adeguamento degli organici.

4 - L'entità dei problemi e la necessità di un buon uso delle non illimitate opportunità che si presentano richiedono una attenta e ponderata valutazione della situazione, delle scelte da fare, delle linee da seguire.

È un problema nel risolvere il quale il Ministro di grazia e giustizia non può isolarsi. La sua azione politico-amministrativa risulterà tanto più efficace e concludente quanto più si svilupperà con il conforto del giudizio e della collaborazione di tutti.

Ecco dunque il senso di questa Conferenza nella sua preparazione iniziale, ideata e curata dal mio predecessore. È indispensabile compiere, insieme con le forze politiche, con le quali il collegamento è del resto costante e determinante, con i sindacati, gli avvocati, i magistrati, gli operatori, i docenti, e gli studiosi, uno sforzo di analisi della situazione di progettazione degli interventi.

Non intendo certo enfatizzare questa occasione, dei suoi limiti, specialmente di tempo, sono ben consapevole; ma si tratta di un punto di partenza, dell'avvio di un dialogo che credo indispensabile.

A questo impegno il Ministero di grazia e giustizia si presenta con un atteggiamento di completa apertura. Non vi sono scelte già fatte, non vi sono risultati precostituiti.

Gli stessi documenti diffusi, sia la prima relazione che la sua rielaborazione, hanno una portata meramente introduttiva. La loro funzione è soltanto quella di avviare e in qualche modo facilitare il dibattito.

Vi è una prospettiva importante in quanto caratterizza questa Conferenza e può dare concretezza e pregnanza ai suoi lavori. È l'ottica della giustizia vista come azienda. Mi rendo conto che questa enunciazione può suscitare perplessità e anche critiche, per la sua apparenza efficientistica e tecnocratica. In realtà, vi è un doppio significato che legittima l'uso di questa locuzione.

Il primo è quello più evidente, collegato alla efficienza dell'apparato. Si tratta di un aspetto già di per sé da non sottovalutare.

I riferimenti fatti prima all'impatto che sul sistema giustizia ha avuto l'evoluzione quantitativa e qualitativa della domanda, pongono in evidenza un aspetto normalmente trascurato, ma che invece va sottolineato: quello dei costi-benefici, del rapporto tra servizi richiesti e risorse impiegate o comunque reperibili.

Tutti noi conosciamo le difficoltà in cui la giustizia si è sempre dibattuta per la limitatezza dei mezzi. Adesso alcuni progressi si sono avuti grazie ai più congrui finanziamenti, e vi sono la speranza e l'auspicio che si prosegua sulla via intrapresa di una più avvertita attenzione e di un maggiore impegno. Ma non può non restare fermo il richiamo a principi di proporzione e di fattibilità.

D'altra parte, una chiara richiesta viene dalla gente nella direzione di un migliore funzionamento della macchina organizzativa, specialmente perché è comune l'aspirazione che si giunga a decisioni più tempestive e sollecite.

Questa aspettativa è probabilmente destinata ad acuirsi, dato il ritmo sempre più veloce dei rapporti e dei mutamenti della società. Se il ritardo nelle decisioni risultava dannoso nella vecchia società di tipo agricolo, quando le controversie, per esempio, sulla proprietà di un fondo o sul cespite ereditario potevano anche durare negli anni, sempre più inaccettabile risulta, proprio per la mutata natura degli affari, questo ritardo nella società di oggi e in quella che si prefigura nel prossimo avvenire.

Gli aspetti che attengono alla efficienza, dunque se — com'è ovvio — non possono risultare assorbenti rispetto all'apprezzamento dei valori sostanziali e processuali in gioco, condizionano questi ultimi in modo sempre più incisivo e determinante.

È in tale prospettiva che si avverte l'importanza dello stimolo ad una riflessione sulla organizzazione e sul funzionamento della macchina-giustizia. Si tratta di uno stimolo che spinge di per sé verso la concretezza delle analisi e delle proposte e verso una seria ricerca operativa.

Si deve del resto dare atto al Consiglio nazionale forense ed ai gruppi, che hanno lavorato sul tema della Conferenza, di avere ben colto questo aspetto del problema.

In questo quadro complessivo, una considerazione particolare suscita la necessaria ricerca di efficienza dello stesso Ministero di grazia e giustizia, nel suo ruolo, sancito dall'art. 110 della Costituzione, di gestore della organizzazione e del funzionamento dei servizi.

Vi è poi un secondo significato in cui si può usare il richiamo al modello d'azienda. Prendendo a prestito una terminologia propria delle scienze sociali, intendo riferirmi al carattere cosiddetto «sistemico» della giustizia.

Il «prodotto» giurisdizionale nasce da un complesso estremamente ampio e diversificato di interrelazioni e di ruoli.

Con questa prospettiva, in realtà, è possibile dare un taglio netto alla tradizionale visione del lavoro giudiziario, tutto incentrato sulla figura del magistrato.

Oggi non è, soprattutto, non può più essere così.

La visione complessiva dei singoli ruoli e della loro interazione, da una parte, e, dall'altra, la positiva valutazione dei contributi che i soggetti portano alla vicenda sostanziale e processuale — e che il nuovo processo penale tende ad accrescere nel numero — portano a superare quella visione angusta che incentra prevalentemente sul giudice l'intera vicenda processuale. Occorre, quindi, potenziare nella cultura e nella legislazione, il ruolo degli avvocati, dei funzionari, dei periti e di altri operatori di giustizia accanto a quello del giudice.

La complessità del «sistema giudiziario» rimanda, di necessità, all'impiego delle tecniche informatiche nella gestione dell'azienda giustizia.

Siamo già entrati nella «società informatica», con le speranze e con i timori suscitati dalla sua suggestione. Il Ministero non può non far proprio l'atteggiamento comune all'umanesimo giuridico che confida nella capacità dell'uomo e quindi anche degli operatori della giustizia, di dominare i nuovi strumenti della tecnica e di prevenirne con le regole del diritto le possibili deviazioni.

Perciò è già stata deliberata e finanziata l'informatizzazione dell'intero servizio giudiziario. Ma il conseguimento dei risultati — che si potranno ottenere secondo le esemplificazioni applicative presentate anche in questa sede — è legato all'impegno di tutti nell'acquisizione di questa nuova cultura.

La visione complessiva suggerita dalla prospettiva aziendalistico-sistemica rende insufficiente sotto un duplice profilo l'applicazione che finora è stata data alla garanzia di indipendenza. Anzitutto in quanto applicata soltanto al

giudice
l'intero
non rie
Ma i
za risul
indipen
I pot
poteri c
rappres
tanto pi
Ecc
che deg
sante, c
della lib
Il pri
scienza
lo svilup
cresciut
comuni
sta prop
pacità c
Perc
anche p
In fo
gere, pu
proposit
comune

giudice. Viceversa, lo stesso giudice non può essere davvero indipendente se l'intero sistema giudiziario, inteso nel complesso dei soggetti che vi operano, non riesca ad avere una sua precisa e solida «indipendenza».

Ma un secondo aspetto è non meno importante. Il concetto di indipendenza risulta male applicato anche quando venga inteso essenzialmente come indipendenza dall'Esecutivo.

I poteri istituzionali sono ormai grandemente diffusi. Ad essi si aggiungono poteri di fatto, talora occulti, che traggono origine economica, da interessi rappresentanti in forme di esasperata parcellizzazione, dal condizionamento, tanto più pericoloso quanto meno avvertibile, degli strumenti informatici.

Ecco dunque la necessità di una indipendenza «forte» del giudice, ma anche degli altri operatori; una indipendenza attrezzata su ogni possibile versante, che per quanto riguarda l'avvocato è insieme l'esaltazione e il gusto della libertà professionale.

Il primo presidio di tutto ciò sta certamente nel rafforzamento della coscienza civile delle singole funzioni e della relativa responsabilità e quindi nello sviluppo di professionalità precise e solide, che vanno costantemente accresciute. Il secondo non può non nascere da garanzie ordinamentali, in parte comuni e in parte differenziate in relazione alle varie figure di operatori. Il terzo sta proprio nella «autoconsistenza» del sistema, cioè nella sua autonoma capacità di riflessione e di iniziative in un costante dialogo con la società.

Perciò trovo questa occasione bolognese importante nell'immediato, ma anche per il valore sperimentale che può assumere.

In fondo la Conferenza è una proposta per riflettere insieme e per raggiungere, pur nella diversità, un *idem sentire*: è uno stimolo a verificare la capacità propositiva del mondo-justizia; è la ricerca della possibilità di un impegno comune.

OSSERVAZIONI SULLA RELAZIONE PRELIMINARE

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e procuratori della provincia di Parma ha attentamente esaminato la *Relazione preliminare* alla Conferenza della giustizia e ritiene di esprimere la propria opinione (necessariamente condizionata alla formazione e cultura di chi è stato incaricato in particolare dello studio dei vari problemi nel modo che segue.

a) Anzitutto, appare necessario che le varie scelte avvengano nell'ambito di un programma di governo, che fino ad ora è mancato.

In altre parole, se i limiti per le varie proposte son sempre segnati dalla concrete possibilità di bilanci e dalla esistenza di una altrettanto concreta volontà politica, occorrerebbe conoscere preventivamente se vi è un effettivo intento rinnovatore, anche nelle cose meno appariscenti, ma non per questo meno importanti (quali segnali di una scelta di tendenza), com'è, per esempio, della emanazione dei testi unici in particolari materie, necessari affinché il servizio della giustizia sia veramente inteso come diritto della collettività.

b) Ancora sul piano generale, questo Consiglio non crede che si possa arrivare a risultati concreti fino a che nella gestione della «azienda giustizia» si procederà con la separazione che ha contraddistinto fino ad ora i vari suoi componenti. E così, se da un lato occorre pensare alla istituzione di corsi universitari facoltativi di formazione professionale, con il conferimento dei relativi incarichi ai rappresentanti delle varie professioni (giudici, avvocati, notai), alla necessità di esercitazioni pratiche (anche di discussione orale, se è vero che la riforma del codice di procedura civile si avvia sul binario segnato dal processo del lavoro) ed alla frequenza degli studenti, accompagnata dai loro docenti, almeno nelle udienze penali e di lavoro, dall'altro solo la creazione di organismi periferici misti (di giudici, cancellieri ed avvocati) e paritetici può avviare, nel concreto, la formazione di nuovi rapporti tra le categorie interessate, al fine di prevenire ove possibile e risolvere i vari problemi contingenti.

Ciò anche in relazione al fatto che — è inutile nascondere — il difensore è la parte più debole del processo, rappresentando colui che, nell'attuale momento, deve *chiedere* che venga resa giustizia, restando però al di là del banco (del giudice o dello stesso cancelliere).

D'altra parte, se è vero che si sente sempre più l'esigenza di un miglioramento qualitativo degli addetti, al punto che la *Relazione preliminare* giustamente si chiede se non si debba, nel tempo, controllare il mantenimento delle loro qualità iniziali, per il controllo del mantenimento *dei patti* che debbano necessariamente intercorrere, dopo che tale esigenza risulti recepita, non bastano gli organi delle singole categorie, poiché se è perfino ovvio che, per fare un esempio, i magistrati vedono con maggior obiettività i difetti di fondo degli avvocati (e viceversa), solo dal confronto istituzionalizzato delle rispettive opinioni può uscire una linea d'azione equilibrata. A non voler sottolineare che, secondo questo Consiglio, solo da una abituale ed effettiva collaborazione tra le varie forze interessate possono nascere progetti utili anche per quel che riguarda la formazione dei giovani.

c) Legato a questo problema, sembra emergere un altro.

La responsabilità personale dei magistrati è diventata, in questi tempi, oggetto di attenzione generale.

Nella *Relazione* si pone, a questo punto (e giustamente) l'accento sulla difficoltà di un controllo sugli iscritti da parte dei Consigli degli Ordini più affollati (pag. 68).

Consapevole della delicatezza del problema, il Consiglio dell'Ordine di Parma si chiede a propria volta, se è consentito un efficiente controllo deontologico e disciplinare sugli attuali 6.782 magistrati in servizio da parte del solo C.S.M. o se non sarebbe molto più rispondente allo scopo il decentramento disciplinare (per ogni distretto di corte d'appello, per esempio) anche in questo campo.

d) Questo Consiglio ha più volte sostenuto lo stesso concetto che si legge a pag. 16 della *Relazione*, essendo convinto che gli uffici di grosse dimensioni sono difficilmente governabili. Ma il problema della revisione delle strutture richiama quello esposto alla lettera a) di questo atto. Con una precisazione, tuttavia, secondo la quale la ricerca della riforma organica (che per essere studiata, finanziata ed attuata richiede tempi lunghissimi e un evidente pericolo d'invecchiamento precoce) lascia, intanto, insoluti i problemi contingenti, quali son segnalati a pagina 13 della stessa relazione.

Si dovrebbe, cioè, sapere se il fatto che non si nominino quasi mai le Corti d'appello è conseguente ad un progetto di una loro (si fa per dire) prossima soppressione attraverso la istituzione del giudice di primo grado monocratico e la devoluzione ai Tribunali dell'appello di tutte le cause civili, o se è causale. Nel qual caso, la ricerca della *dimensione ottimale minima* andrebbe anche enunciata per le Corti di merito.

e) Premesso che l'allargare l'ambito del ricorso alla giustizia privata mediante opportune modifiche delle norme concernenti l'arbitrato non collimerebbe in modo coerente col dettato dell'art. 25, primo comma, della Costituzione e che, comunque, anche la giustizia arbitrale ha dimostrato negli anni i propri lati negativi (in durata e costo); considerando, ancora, che il potenziamento del ricorso ai vice pretori onorari trova giusta opposizione tra gli iscritti, non resterebbe, per la copertura dei posti di magistrato vacanti, che il reclutamento straordinario. Ammesso che esso non possa essere ridotto, quando la soppressione degli uffici giudiziari inutili e la conseguente miglior sistemazione dei magistrati potrebbe avviare il problema ad una più razionale soluzione, specie ricordando la giusta preoccupazione relativa ad un reclutamento più selettivo in vista di un miglior livello qualitativo, di cui la *Relazione* si fa spesso portavoce, ma che il reclutamento straordinario non sembra in grado di assicurare.

f) La specializzazione (di giudici ed avvocati) non dipenderà più, nel prossimo futuro, dalla volontà dei singoli. O almeno questo è il parere che qui si esprime.

Se è vero, infatti, che la linea di tendenza della riforma del rito civile ricalca la traccia del processo del lavoro, la brevità dei termini (e la loro perentorietà) e la oralità prevalente influiscono sulla risoluzione di molti problemi: da un lato imponendo una rimeditazione della specialità del rito del lavoro (poiché tale specialità, nella sostanza, verrebbe a cessare) e della stessa competenza funzionale (se si attuerà il giudice monocratico) e dall'altro rendendo necessaria la creazione di studi associati o comunque pluridimensionati, poiché (se poi si dovesse arrivare alla progettata soppressione della figura del procuratore) anche l'avvocato civilista sarà costretto — in ragione della oralità del processo — ad essere presente di persona per quasi tutte le udienze, anche

nelle diverse città o paesi d'Italia (il che importerà forse una contrazione dei tempi della giustizia; certo un aumento dei costi).

In ogni studio, quindi, dovrà esservi chi si occupa del diritto industriale, del diritto del lavoro, delle locazioni, del diritto civile, di quello commerciale ecc. ecc.

E se gli avvocati si specializzeranno, altrettanto dovranno fare, necessariamente, i giudici.

g) La pari dignità dell'avvocato rispetto agli altri protagonisti di giustizia, quale difensore dei diritti dei cittadini (e quindi dello stesso principio di base dell'ordinamento democratico) è spesso affermata, ma va purtroppo controllata nel quotidiano. Sarà forse conquistata quando sarà perfettamente recepito il concetto di giustizia non (più) come momento di supremazia dello Stato, ma come diritto della collettività. Anche per questo il Consiglio dell'Ordine forense di Parma ha avanzato la proposta di cui al paragrafo b).

Né è del tutto vero che ciò dipende dai «limiti della condizione» dell'avvocato, poiché si tratta di incidere sul costume, dimenticando una antica condizione di sudditanza.

Il problema, cioè, è ben più vasto ed involge il rapporto tra *potere* e cittadino.

h) Il numero degli iscritti agli albi professionali è eccessivo, in senso assoluto e rispetto alla media degli altri paesi.

La conoscenza anche non approfondita del diritto internazionale privato, dei trattati internazionali e degli stessi regolamenti della CEE è scarsa nella media.

Ma è anche vero che se si è in un periodo di transizione, ove si avvertono le resistenze di un provincialismo duro a morire, certi problemi dovrebbero essere recepiti già a livello universitario, poiché non sono soltanto propri della avvocatura, appartenendo a tutti gli operatori del diritto.

L'accesso alla professione è stato, fino alla recente riforma, quasi incontrollato, attraverso le costanti migrazioni verso le sedi d'esame che offrivano minore resistenza.

Il Consiglio dell'Ordine di Parma, di fronte ai vari progetti che si proponevano, nella sostanza, lo stesso risultato, attraverso la creazione di difficoltà d'accesso tali da rendere spesso selettivo il censo, si è già espresso, ponderatamente, in altre occasioni, per il ripristino del numero chiuso: considerato oltre tutto, quale teorico metodo di moralizzazione della professione.

A parte che la soluzione di fatto dipende anche dalla stessa domanda di giustizia, che appare sempre più sofisticata in relazione all'allargarsi degli orizzonti.

h.1) Il praticante è essenziale, ma è affidato alla coscienza del *maestro*. L'obbligo di una relazione periodica (trimestrale o semestrale) al Consiglio dell'Ordine, con la indicazione della attività svolta e il commento alle questioni trattate sotto la guida del responsabile dello studio, potrebbe già costituire un primo controllo. Specie se si riconoscesse, nella nuova legge professionale, ai Consigli l'espresso potere di intervenire disciplinarmente nei confronti degli iscritti che non adempiono al dovere di insegnamento.

h.2) Un modo di aggiornarsi nelle varie materie è offerto dai congressi che si susseguono in tutta Italia: eppure, vi si incontrano sempre le stesse persone.

Pensare a corsi giuridici organizzati dai Consigli degli Ordini (e di avvocati che trovino il tempo e la voglia di frequentarli, quando tali tempo e voglia non li hanno assistiti nell'aggiornamento spontaneo) sembra, almeno allo stato utopico.

i) L'
previde
Chi,
tratta d
Certi
scali, d
sempre
le prest
accetta
suo tem
infrazio
essere i
Qual
alla esis
sendo p

i) L'art. 11 della legge 11 agosto 1973 n. 533 sulle controversie di lavoro e previdenziali, prevede il patrocinio a spese dello Stato.

Chi, tuttavia, professa abitualmente in quel campo specifico, sa che si tratta di norma disueta.

Certo è che se da un lato il problema è legato alla effettività dei controlli fiscali, dall'altro il servizio può essere inteso, nell'ambito di una dignità che non sempre gli è propria, solo attraverso la retribuzione (il più possibile rapida) delle prestazioni professionali e la libera scelta del difensore, a sua volta libero di accettare o non accettare il mandato, non essendo concepibili i controlli che a suo tempo si erano ipotizzati nello specifico campo, conseguenti alla prevista infrazione dell'obbligo di assistenza dei non abbienti: i quali hanno il diritto di essere uguali (ma non diversi) rispetto agli abbienti.

Quanto all'ambito di applicazione, il problema, ancora una volta, è legato alla esistenza dei presupposti essenziali cui si è accennato all'inizio (qui essendo preminenti quelli relativi alla concreta sopportabilità dell'onere).

I TEMPI E I MODI

Collocandomi, con estrema umiltà, fra i «responsabili» della «idea» se non della «convocazione» della Conferenza, sento il dovere di partecipare per iscritto personalmente ai lavori, e soprattutto con riferimento al «poi», formulando alcune osservazioni di carattere metodologico, del resto già anticipate in altre sedi.

Indubbiamente le finalità che la Conferenza si propone, nonostante l'urgenza dei «tempi», sono rigorosamente condizionate dai «modi» secondo i quali stiamo giungendo alle giornate dell'incontro e secondo i quali restano necessariamente limitati i risultati.

Si era sempre (e dico «sempre» riferendomi al lungo corso degli anni 1965-86 della «gestazione») previsto come presupposto di fondo, essenziale, un periodo di studi, indagini, preparazione anche dialettica di almeno un anno. E rispetto all'attività di studio e di indagine, si faceva riferimento a quanto in Italia e fuori Italia è stato di recente studiato e attuato nelle materie confluenti al tema della Conferenza perché la acquisizione di dati risultasse la più ampia possibile e non solo per rapporto immediato con l'esercizio della giustizia (dall'Ordinamento giudiziario alla formazione professionale degli operatori — ivi compresi gli Avvocati —, alle strutture materiali) ma altresì con il legislativo e con l'esecutivo, nonché con gli enti più rappresentativi delle esigenze della nostra società civile.

Ma questa ipotesi di forma — contenuto è ora esclusa dai tempi estremamente brevi (pochi mesi) dal decollo della Conferenza alla sua prevista attuazione, al che devono aggiungersi gli effetti dell'intervenuta crisi ministeriale con inevitabili ritardi, prima impreveduti, nell'ambito della stessa situazione di ritardo.

Nonostante ciò l'iniziativa andava portata in porto, senza possibilità di pur sollecitati differimenti che allo stato di fatto, avrebbero potuto assumere il significato rinunciatario di molti usuali nostri differimenti. Ne deriva però inevitabilmente, per le carenze sopra esposte, una riduzione dell'ambito e contenuto della «Conferenza» ad uno strumento ufficiale, e come tale estremamente impegnativo, di raccolta di dati ampi, svariati, tutti certo utili al fine di una riflessione sulla non contestabile grave crisi in atto della giustizia (apparato, funzioni, strumenti, resa). E cioè di una riflessione che deve partire dal tentativo di identificazione delle cause della crisi per essere in grado di proporre rimedi adeguati. A questi effetti, ripeto, urgeva comunque purgando i ritardi, partire e partire come si suol dire bene, con il piede giusto.

E per questo carattere necessario del decollo, l'intervento a largo raggio che la Conferenza propone è nella sua novità certamente proficuo: basterebbe considerare l'opportunità di porre giudici e avvocati di fianco a discutere dei comuni problemi, e ciò con le porte spalancate alla possibile prospettiva delle esigenze dei cittadini ai vari livelli.

Scendendo in base a tali considerazioni all'invocato problema di limite, il che a mio modesto avviso, dovrebbe costituire la migliore garanzia di quella concretezza che spesso ci manca e che è invece la misura del possibile, vedo

che p
vi al c
giusti
da int
ria (or
Se
Confe
tivo, C
mente
del fut
È s
mostr
gli asp
riforme
E q
— com
sultati
scritti p
tenti, e
dialogo
La i
già pro
vere e p
Ma
Giustizi
dei prop
passa c
Perco
no frutti
dinata n
modi. È
dato alla
che pos
come ac
troduzio
guardo r
bano ess
rio e dei
chiaro qu
che sia t
avvenuto
anche pe
In sos
suoi orga
fornendo
cidere su
con quest
tori ed ese
fettiva dei
C'è da
ferenza, a
verno con

che per prima cosa bisognerà accantonare allo stato problemi di merito relativi al contenuto delle radicali riforme che nei settori importanti del servizio di giustizia devono essere affrontate e che non possono venire compromesse da interventi intempestivi ma considerate con visuale necessariamente unitaria (ordinata e graduale).

Se questo è il limite, esso segna anche, come tutti i limiti, lo spazio in cui la Conferenza può dare frutti notevoli ponendo con urgenza e priorità al legislativo, o quando spetti all'esecutivo, l'esigenza di interventi già maturi o facilmente maturabili che servano nel frattempo a lenire, senza compromissioni del futuro, la situazione attuale che resta situazione di emergenza.

È stato del resto intelligentemente previsto uno strumento che potrà dimostrarsi di straordinario rilievo per saldare questa fase che potremmo, per gli aspetti di fondo, considerare preparatoria all'attività di studio per le riforme.

E questo strumento consiste nella Consulta che il Guardasigilli costituirà — come previsto all'art. 11 del Regolamento (interno) — al fine di «valutare i risultati della Conferenza, le osservazioni e proposte dei documenti o interventi scritti per rappresentarne i contenuti nelle sedi o presso le Autorità competenti, e di curare che il dibattito sui temi della giustizia prosegua nel costante dialogo fra tutti gli operatori».

La istituzione dei Comitati giudici-avvocati cui si è, alla data in cui scrivo, già provveduto, penso e mi auguro sia destinata a mettere in atto articolazioni vere e proprie della Consulta.

Ma si consenta a chi ha speso già 50 anni della sua vita al servizio della Giustizia (che si serve anche da avvocati) di auspicare che si esca dal terreno dei propositi, tradotti solo in parole, ottime ma destinate a diventare vento che passa o peggio vento che finisce con inquinare l'ambiente.

Perché la attività di studio, di indagine, di riflessione, di preparazione, dia no frutti constatabili nella loro materialità, la prima esigenza è quella di una *ordinata rigorosa programmazione da rispettare rigorosamente nei tempi e nei modi*. È questo il primo compito che a mio avviso, dovrebbe essere demandato alla istituenda Consulta. La quale dovrà-potrà anche intervenire su temi che possono apparire estranei alle riforme vere e proprie ma non lo sono, come ad esempio la necessaria rinnovazione delle strutture materiali con introduzione delle più recenti innovazioni della tecnica. Ma anche a questo riguardo non occorre segnalare come il tipo e il genere di tali innovazioni debbano essere dipendenti strettamente dalle riforme dell'ordinamento giudiziario e dei servizi e come non si possano commissionare senza aver prima ben chiaro quel che si vuole e con quali modalità lo si vuole. E chi scrive auspica che sia tenuto l'occhio aperto alla considerazione di quanto avviene o è già avvenuto nei Paesi che hanno svecchiato le strutture giudiziarie prima di noi, anche per evitare errori e poter mettere al punto giusto la nostra inventività.

In sostanza — consentitemi di chiedere — che la Consulta permanente e i suoi organi collegati adempiano alla funzione di propulsione e sollecitazione, fornendo i necessari contributi di studio ed esperienze, senza ovviamente incidere sulle attribuzioni del legislativo e dell'esecutivo (collaborando specie con quest'ultimo) e formando quel canale diretto con gli interessati (gli operatori ed esercenti in primis) che è garanzia di tempi e modi e prima ancora di effettiva democrazia partecipata anche in questo vitale settore.

C'è da riflettere infine sul fatto che la iniziativa di convocazione della Conferenza, anche se sollecitata dal ceto forense è stata assunta in pieno dal Governo con alto impegno dei due Guardasigilli che si sono da ultimo succeduti.

E pertanto a nostro avviso spetta ora all'insigne giurista che ha la ventura di reggerne le sorti di offrire la garanzia della prosecuzione nella linea e negli effetti per i quali la Conferenza è stata voluta.

Il che auspichiamo possa avvenire anche per evitare ogni deformazione ed equivoco (come di chi avesse a lamentare la carenza di risultati più o meno taumaturgici, certo improvvisati e prematuri) attraverso una chiara dichiarazione che, constatando come non sia venuta meno la ragion d'essere della consultazione, attraverso l'acquisizione di dati di conoscenza e prospettazione delle esigenze nel democratico utilissimo confronto per la prima volta aperto, ribadisca con ciò la determinazione di assicurare l'effettiva svolta nel settore bene accertata dal Presidente del nostro Consiglio Nazionale Grande Stevens nell'introduzione alla relazione preliminare pubblicata su «Rassegna Forense».

Con la formulazione di un programma a tempi brevi ben articolato, dovrà restare assicurata sia in sede di studio e di elaborazione dei dati acquisiti attraverso gli organi su designati, ma anche nelle varie altre sedi incluse quelle locali (perché decentramento e sperimentazione possono ravvisarsi mezzi idonei al fine) collaborazione fra gli operatori. E così in primis fra giudici e avvocati consapevoli di quanto di utile può derivare anche dalla esperienza maturata nei rispettivi ruoli, attraverso il «servizio» in essi prestato, con l'apporto di concretezza che ne deriva ai fini di predisporre adeguata base e validi criteri per le riforme che il Paese attende.

È noto
avveniva
e ceti soc
Quest
tica, e ad
co-umani
Lo ste
niati sulla
fondimen
E la co
ta e pross
tra avvoca
studio dei
rio svolger
gressiva a
Questo
ogni categ
proprio di
dato dal te
Da ann
L'acce
ristagno de
normazion
di professi
za delle no
materiale d
blici uffici,
elementari;
motivo da u
minor marg
praticante s
nazione; la
disparati in
tecnica; la s
ste fasce di
traddittorie
agrari); la to
della deontc
cessità e rea
costi e più c
contabilità fi
menti, più ve
parte la poss
tecnica di cu

I PROBLEMI DELLA FORMAZIONE, SPECIALIZZAZIONE ED INSERIMENTO DEI NUOVI AVVOCATI

È noto come, in passato, il reclutamento delle nuove leve dell'avvocatura avveniva per lenta osmosi e cooptazione, generalmente nell'ambito di gruppi e ceti sociali largamente omogenei.

Questo tipo di ricambio era connaturale ad una società in generale più statica, e ad una professione in particolare più espressione di una cultura classico-umanistica, che tecnico-commerciale.

Lo stesso bagaglio culturale specifico appreso sui testi universitari, imperniati sulla centralità dei codici, era per larga parte sufficiente, salvo gli approfondimenti del caso, alla operatività professionale.

E la comunanza di estrazione socio-economica e di acculturazione remota e prossima creava tra gli operatori del diritto in generale, ed in particolare tra avvocati e magistrati, un notevole grado di omogeneità: liceo classico e studio dei codici costituivano premessa a base di un effettivo dialogo paritario svolgentesi nel corso di carriere per larga parte parallele, anche nella progressiva assunzione di maggiori responsabilità.

Questo rendeva possibile la trasmissione di una tradizione peculiare ad ogni categoria, ma per larga parte interconnessa, intesa questa nel senso suo proprio di trasmissione di un bagaglio etico, culturale, e professionale, collaudato dal tempo e conforme alle necessità ed aspettative della società.

Da anni non è più così.

L'accesso alla Facoltà di giurisprudenza dai più disparati corsi di studio; il ristagno della formazione universitaria alla codicistica, in epoca di tumultuosa normazione e decodificazione; l'insufficienza numerica e strutturale degli studi professionali all'accoglienza dei giovani aspiranti-avvocati; l'inadeguatezza delle norme sul periodo di tirocinio; la progressiva frammentazione anche materiale del lavoro professionale, per le note, ingravescenti carenze dei pubblici uffici, che porta spesso ad assegnare ai praticanti compiti ripetitivi ed elementari; l'inappagamento della oggi più sentita necessità di retribuzione a motivo da un lato della più ampia estrazione sociale dei nuovi e dall'altro del minor margine di redditività della professione; l'assunzione della qualità di praticante spesso più per scelta coatta di stallo che per vera e verificata inclinazione; la creazione stessa e la canalizzazione della clientela per i tramiti più disparati in una società policentrica, che vede il declino del valore capacità tecnica; la stessa dequalificazione oggettiva del lavoro professionale per vaste fasce di rapporti di massa investiti da ondate normative occasionali, contraddittorie ed ingorganti per termini (es.: locazioni, condoni edilizi, contratti agrari); la totale carenza di ogni nozione, non occasionalmente appresa, sia della deontologia forense, che della legge e tariffa professionale, che delle necessità e realtà delle organizzazioni interne degli studi, oggi più gravose per costi e più complesse per adempimenti (rapporti di lavoro con i dipendenti, contabilità fiscale, adempimenti previdenziali e contributivi), sono tutti elementi, più volte constatati e lamentati, che hanno interrotto ormai per larga parte la possibilità stessa della trasmissione della tradizione etica, culturale e tecnica di cui è portatore il ceto forense.

Con queste conseguenze, tutte gravissime: *nel rapporto con la Magistratura*, depressa la valenza tecnica, diviene sempre più difficile ed arduo il dialogo con il potere che rimane, ma non trova né in sé nel difensore, come dovrebbe, il suo limite ed il suo freno; *nel rapporto con la clientela*, attenuato il personale rapporto fiduciario, ed oggettivamente ridotto il margine di credibilità prognostica e di incisività operativa, si accentua il lato della soggezione economica a scapito della autonomia decisionale; *nel rapporto con la società*, decade la possibilità di incidere sui grandi temi e problemi che la coscienza collettiva affronta, e langue la capacità dell'avvocatura di farsi pedagoga e promotrice dei valori costituzionali.

Se l'avvocatura non provvede a rigenerarsi e ricambiarsi, nei nuovi e con i nuovi avvocati (non uso, di proposito, il termine giovani avvocati, perché non si tratta solo di età), il processo della sua delegittimazione sociale non può che continuare ad aggravarsi.

Sono dunque urgenti modi nuovi di accesso e di esercizio della professione forense per la salvaguardia, nel rinnovamento, di quanto di meglio c'è nel suo retaggio storico, e per il permanere della stessa sua identità e funzione sociale.

Anzitutto la formazione universitaria. E' urgente un suo rinnovarsi articolato, che preveda la possibilità di un'«autoselezione» regolamentata per gradi, e di un progressivo approccio alle specificità dei settori professionali di orientamento. È in corso un vasto dibattito sulla riforma della facoltà di giurisprudenza; da questo possono attingersi spunti ed impostazioni: il sistema tedesco della polivalenza formativa per le professioni giuridiche tradizionali (avvocatura, magistratura, pubblica amministrazione), e con gradualità di tappe intermedie, può dare molto.

Poi il periodo di tirocinio, effettivo, vigilato, con varietà di esperienze nei diversi ruoli, ed un adeguato intervento pubblico, privato o misto, sul piano economico-retributivo per i tirocinanti.

Poi, al compimento, un definitivo esame di stato abilitante all'esercizio della professione forense *tout court*, con soppressione della distinzione, obsoleta, delle funzioni di difensore e di procuratore, e con valorizzazione del dato territoriale di svolgimento del periodo di tirocinio.

Poi una effettiva possibilità di formazione permanente comune ad avvocati, magistrati e pubblici dipendenti con responsabilità dirigenziali, che prosegua la comune acculturazione, con proporzionati apporti e responsabilità delle Università, del Foro e della Magistratura.

Qui inserisce la possibilità di carriere fungibili ed a vari livelli intercambiabili, non solo per i già ipotizzati «accessi trasversali» alla Magistratura.

Qui si inserisce, inoltre, la possibilità di funzioni istituzionalmente coordinate, quanto meno a livello regionale, per l'attribuzione degli Uffici Direttivi nella Magistratura e la designazione delle persone rivestite di particolari «*munus*» di natura giuridica (difensori civici, membri di Commissioni di controllo, di Istituti Pubblici con mansioni di vigilanza del genere CONSOB e ISVAP, Giudici delle Supreme Magistrature, Garanti a vario titolo, etc.).

Pare infatti abnorme che a fronte di un istituzionale controllo della Magistratura sull'Avvocatura (il P.M. può partecipare ai procedimenti disciplinari) l'attribuzione di cariche direttive ai magistrati non trovi alcuna formale sede di confronto con la «dirimpettaia» istituzione degli Ordini Forensi.

Ed abnorme pure appare la prevalente estrazione dai ranghi della Magistratura ovvero dai ranghi Universitari di persone di necessità qualificate per ricoprire incarichi di rilevanza pubblica e natura squisitamente giuridica.

Quasi che la pretesa riscoperta della professionalità per determinanti uffici (da quello di Difensore Civico, a quello di Amministratore di Ente Pubblico Economico) non possa attingere dal ceto forense elementi degni e qualificati.

Non va infine dimenticata la necessità di agevolare, con ogni più opportuno riconoscimento ed incentivo, la nascita ed il potenziamento di studi associati, luoghi eletti per il miglior inserimento delle nuove leve nella sempre più complessa operatività, quasi sempre necessariamente interdisciplinare.

Ho sopra riportato per cenni di certo estremamente sintetici, e senza preclusione di completezza, i punti salienti sui quali occorre intervenire senza ulteriore dilazione, essendosi ormai già troppo in ritardo sui tempi e sulle esigenze. Gli studi, le denunce, le proposte sono già innumerevoli.

Una cosa è certa.

Se non si vuole lasciar regredire per anemia etica e tecnica dei nuovi operatori del diritto una società già soffocata da una mala ipertrofia normativa, se non si vuole l'imbarbarimento del diritto come dato oggettivo e come prassi, occorre rinnovare e rivitalizzare la tradizione forense.

Occorre ricreare le premesse perché essa possa inserirsi in un circuito di istituzioni e di operazioni cui sia affidabilmente commessa l'intera vita giuridica del Paese.

Affinché i valori del diritto possano recuperare terreno sulle realtà economiche e politiche, e cioè sugli scontri di forze, occorre lavorare prontamente e intensamente alla ricostruzione e rafforzamento di quella categoria che è non solo naturale depositaria di un diritto inviolabile, quello della difesa, ma al contempo indispensabile strumento per il vigile e costante confronto delle realtà effettuali con le prescrizioni costituzionali, anche programmatiche.

Si tratta di inserire le possibilità evolutive della professione in un disegno di più ampio respiro, che veda avvocati, magistrati, e pubblici funzionari, aggregati in una sorta di «gimnasium» giuridico, offrire al Paese, in unità di intenti e capacità nella pluralità delle funzioni, un «servizio giuridico» efficiente e moderno.

Mi si accuserà di avere avuto, in filigrana, l'utopia platonica di una Repubblica condotta da saggi giuristi, moderna edizione dei saggi filosofi.

Non è così, perché esiste l'autonomia ontologica del diritto dalla politica come della filosofia e dalla teologia, e questa è una acquisizione della coscienza moderna.

E se anche qualcosa di utopico vi fosse nella mèta additata, occorrerebbe ugualmente consegnarla ai nuovi, ai giovani, ai quali anzitutto va mostrato che non è possibile *propter vitam vivendi perdere causas*.

L'AUSPICABILE PICCOLA RIFORMA DEL PROCESSO CIVILE

Principio informatore della relazione di base è che all'idea autoritaria del potere, momento di supremazia dello Stato, si sostituisca il dovere di rendere giustizia e nei cittadini, il diritto di ottenerla. Con il corollario che il problema giustizia non va visto soltanto in un'ottica politico-istituzionale, ma anche sotto un profilo economico-strutturale.

Giustizia dunque vista anche sotto una prospettiva aziendalistica, con quanto ne consegue in tema di efficienza e di produttività in relazione alla domanda dell'utente.

Il panorama attuale, in termini di resa del servizio, è desolante.

Nel settore civile la durata dei processi è divenuta intollerabile e si traduce, in pratica, in uno strumento per procrastinare la decisione e di conseguenza la realizzazione del diritto, «consentendo quindi» — come si legge nella relazione Lipari al disegno di legge governativo del 1984 per l'emanazione del nuovo codice — «una sorta di radicamento dell'ingiustizia: esito, questo, tanto più perverso in quanto tendenzialmente destinato ad attuarsi nei confronti dei soggetti deboli dell'ordinamento».

La giustizia amministrativa e quella tributaria sono afflitte dallo stesso malessere. Nel processo tributario si assiste annualmente alla presentazione di ricorsi di numero assai superiore alle decisioni che vengono emesse dalle commissioni, con giganteschi accumuli cartacei e la pratica impossibilità di rendere effettivamente operativo un settore che pur produce introiti allo Stato. Ed a beneficiarne è ancora una volta il cittadino disonesto, stimolato a rendere dichiarazioni non veritiere.

In campo penale, la distanza temporale fra il fatto oggetto di decisione ed il giudicato, come si legge nelle «osservazioni» alla relazione preliminare della Conferenza redatta all'Università di Bologna, «snatura addirittura il ruolo del processo penale e dei suoi vari istituti, che finiscono per essere gestiti quali strumenti di intervento, di stigmatizzazione, di politica criminale, di controllo sociale anticipato, anziché come mezzo di esclusivo accertamento».

L'obiettivo di migliorare la qualità del processo e l'eliminazione di carenze e disfunzioni, portando il sistema ad una migliore produttività del servizio giustizia, è compito assai complesso, che implica scelte politiche e riforme globali di carattere istituzionale, in tutte le articolazioni accennate nella relazione preliminare ed egregiamente trattate, sia pur per cenni, nelle osservazioni dell'Università di Bologna. Ci riferiamo alla problematica della formazione e del reclutamento dei soggetti destinati ad operare nell'amministrazione della giustizia, sia nel momento scolastico che post lauream, del tirocinio forense, del reclutamento e della qualificazione professionale del corpo giudiziario, delle riforme delle norme processuali civili e del processo penale, con le relative implicanze organizzative ed istituzionali.

Vi è però anche la politica dei piccoli passi, delle cose che possono essere fatte subito, senza contrasto con una riforma di più ampio respiro, per migliorare il servizio giustizia, in quella filosofia aziendalistica espressa dalla relazione che dà risalto, oltre che ai temi istituzionali, a quelli pragmatici della resa,

tanto
come
se pa
ment
È
della
ment
Pe
garan
da so
princi
preclu
relativ
dann
gior tu
se e,
contr
forma
È
Cong
posta
ne de
vanti:
e che
socia:
gno d
a)
comr
seguit
spon
costit
di imp
b)
primo
motiv
rester
Ve
per sc
(lett. a
c)
congr
bligo p
parti c
Si
chiest
d)
mente
udienz
riore a
L'u
quest
mente
lateral

tanto più apprezzabile se immediata. «Passare dalle molte parole ai fatti», come è stato giustamente osservato, per offrire subito soluzioni concrete pur se parziali, in attesa di riforme più articolate, i cui tempi sono incerti e certamente lunghi, ammesso che esse possano giungere finalmente alla luce.

È questa la strada che l'Ordine di Bologna intende percorrere nell'ambito della Conferenza, suggerendo ipotesi di piccola riforma, nei vari settori, facilmente attuabili col metodo della novellazione.

Per il settore civile, in attesa di una riforma che trascurando l'eccessivo garantismo dell'attuale normativa e impedendo lo stillicidio dei rinvii imposto da solerti difensori (di parte convenuta!) sveltisca il processo introducendo i principi della oralità, della concentrazione e dell'immediatezza, e maggiori preclusioni in ordine al mutamento della domanda ed alla proposizione delle relative eccezioni, è possibile, con modesti interventi legislativi, senza arrecare danno al sistema attuale, ottenerne una miglior speditezza ed offrire una maggior tutela alle parti, colpendo, da un lato, l'inerzia di chi a tanto abbia interesse e, dall'altro, offrendo al giudice più tempo per la concreta soluzione della controversia esonerandolo da adempimenti di contenuto prettamente formale.

È questa finalità che ha indotto l'Ordine di Bologna a presentare al XVII Congresso Nazionale Giuridico Forense di Salerno del settembre 1985 la proposta di piccola riforma, che qui integralmente si richiamano (con l'allegazione del relativo opuscolo) e che appresso si sintetizzano negli aspetti più rilevanti: proposte che sono state, da quel Congresso, unanimemente accettate e che si trovano sostanzialmente in linea con le modifiche elaborate dall'Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile, in occasione del convegno di Modena del 14.6.1986, richiamate nella relazione di base:

a) estensione al rito ordinario dell'art. 423 c.p.c., modificando il primo comma così come nell'art. 188 bis del disegno di legge Reale, che si riporta di seguito: «il giudice istruttore, su istanza di parte, in ogni stato del processo dispone con ordinanza il pagamento delle somme non contestate dalle parti costituite. L'Ordinanza costituisce titolo esecutivo e, senza bisogno di mezzi di impugnazione, è soggetta al controllo del Collegio».

b) attribuzione di esecutorietà immediata, in ogni caso, alla sentenza di primo grado, con ampia facoltà di sospensione in appello in presenza di giusti motivi. Per la ipotesi di esecutorietà qualificata di cui all'attuale art. 282 c.p.c., resteranno in vigore i limiti dell'inibitoria di cui all'art. 351 c.p.c.

Verrebbe in tal modo frustrato l'intento della parte che interpone appello per scopi puramente dilatori e verrebbe salvaguardato il diritto del creditore (lett. a) ad ottenere subito la somma che non forma oggetto di contestazione.

c) obbligo di deposito e scambio di atti e documenti fuori udienza, con congruo termine dilatorio, modificando gli artt. 170 e 87 disp. att. c.p.c. — Obbligo per il consulente tecnico di notificare o di comunicare informalmente alle parti costituite l'elaborato, contestualmente al deposito.

Si eviterebbe, in tal modo, l'udienza di rinvio sul termine per l'esame richiesto dalle parti, a tutto vantaggio dell'economia processuale.

d) abolizione dell'udienza collegiale di discussione da fissarsi facoltativamente solo su istanza delle parti che chiedono la discussione orale, in sede di udienza di precisazione delle conclusioni; fissazione di un termine, non superiore a sei mesi, per il deposito di comparse conclusionali e repliche.

L'udienza collegiale, ove le parti non discutano la causa, — ma è caso questo assai raro ed osteggiato — si riduce ad un mero formalismo, che inutilmente impegna tutti i componenti del Collegio e che inoltre produce una collaterale attività amministrativa di cancelleria, anch'essa evitabile.

d) abolizione dell'efficacia sospensiva necessaria (salva quella disposta con la valutazione discrezionale del giudice) del regolamento di giurisdizione e limitazione dell'effetto sospensivo necessario sul processo in corso solo nel caso di accordo fra le parti.

Impedire l'automatismo della sospensione, in presenza del regolamento, sostituendolo con la valutazione del magistrato, eviterebbe la facoltà concessa alla parte di provocare la sospensione del processo, spesso per motivazioni puramente dilatorie.

f) attribuzione di presunzione di rispondenza al vero (salvo prova contraria) dei dati contenuti in documenti scritti fiscalmente regolari.

Si eviterebbero così numerosissime prove testimoniali per la conferma di documenti prodotti dalle parti, con risparmio di attività giurisdizionale, dei costi accessori (intimazioni, notifiche ecc.) e di tempo lavorativo sottratto a chi è chiamato a deporre.

g) automatica estensione della rivalutazione monetaria ai crediti di valuta, con introduzione del rito ordinario di una norma corrispondente all'art. 429 c.p.c.

Specie in periodi di marcata inflazione monetaria, è interesse del debitore procrastinare il pagamento, se la somma dovuta aumenterà soltanto di un interesse calcolato al tasso legale del 5%. Pur in periodo fortunatamente di recessione inflazionistica, il costo del denaro e lo stesso suo rendimento sono assai superiori. Da ciò l'uso e l'abuso della tecnica dilatoria, con proliferazione di processi che potrebbero essere facilmente evitati con l'estensione dei criteri della rivalutazione monetaria ai crediti di valuta o con una semplificazione probatoria del maggior danno previsto dall'art. 1224 c.c.

h) ampliamento dell'ambito di applicazione del ricorso per decreto ingiuntivo alla materia della responsabilità civile da circolazione automobilistica, per l'ipotesi che si controverta unicamente su danni a cose, che la responsabilità non sia contestata o sia provata attraverso un modulo di constatazione amichevole sottoscritto dalle parti, che l'entità dei danni sia confermata con documentazione fiscalmente regolare e che siano rispettate le formalità previste dalle leggi speciali per la proponibilità della domanda.

È intuitiva la mole di cause che così potrebbe essere eliminata coinvolgendo l'infortunistica stradale l'opera di intere sezioni dei Tribunali, oltre che dei Pretori e dei Conciliatori.

i) revocabilità in qualsiasi momento dei provvedimenti cautelari, in presenza di giusti motivi e previsione di una forma di reclamo immediato.

Un procedimento che consenta la revoca del provvedimento cautelare è quanto mai opportuna, tenuto conto che il vincolo permane fino al passaggio in giudicato della sentenza che nega la convalida, vale a dire per tempi lunghissimi, se non eterni.

l) anche nel processo esecutivo appaiono possibili interventi immediati e di facile realizzazione che ne snellirebbero il corso.

Previsione di irricevibilità, ad esempio, dell'istanza di conversione del pignoramento in mancanza di contestuale deposito di una congrua somma e comunque obbligo di presentare l'istanza stessa in un congruo termine prima dell'udienza di vendita.

Previsione, ancora, di liquidazione anticipata da parte del giudice dell'esecuzione, con ordinanza avente valore di titolo esecutivo, delle spese per l'esecuzione in forma specifica.

Ampliamento della portata della piccola espropriazione mobiliare, aumentandone il relativo tetto fino ad un valore di L. 5.000.000, previa modifica della dizione dell'art. 525 c.p.c. comma terzo.

Sul piano, invece, di interventi più elaborati, potrebbe essere studiata l'articolazione del processo civile in tre udienze (preliminari, di trattazione e di discussione), con l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione, che nel processo del lavoro ha dato ottimi frutti con l'eliminazione di molteplici controversie in limine litis.

Potrebbe essere semplificato il regime della competenza, abolendo, come suggerisce l'Università di Bologna, il criterio della competenza per valore, con la parallela introduzione di un giudice unico di primo grado, monocratico o collegiale a seconda delle materie. Non vi è infatti motivo di ritenere inidoneo il pretore a decidere cause di risarcimento danno di valore superiore a L. 5.000.000, mentre è competente a decidere delicate controversie in materia di lavoro, qualunque sia il loro valore.

Ulteriori interventi potrebbero essere rivolti alla semplificazione della procedura dell'espropriazione immobiliare ed all'unificazione della disciplina delle opposizioni all'esecuzione, con nomina di un unico giudice al quale fare confluire ogni tipo di opposizione demandandogli ogni provvedimento di sospensione.

Per concludere questo capitolo, va infine sottolineata l'opportunità che la riforma porti, al termine del suo percorso, la pluralità di riti del processo di cognizione all'unificazione, agendo analogamente su vari tipi di procedimento esecutivo: una semplificazione questa che porterebbe anch'essa a minore dispendio di attività giurisdizionale ed amministrativa.

SERVIZI DI CANCELLERIA E RILASCIO DI COPIE

Il Consiglio dell'Ordine Avvocati e Procuratori di Piacenza con la presente intende sottolineare un aspetto di poco razionale esazione di diritti e di scarsamente funzionale esecuzione di servizi di cancelleria.

Certo è, da un lato, che le attività giudiziarie ben difficilmente possono andare esenti da oneri e da spese, ma è altrettanto certo, d'altro lato, che questi oneri e queste spese spesso sono eccessive ed esatte in modo poco consonano a criteri di praticità e di snellezza.

L'attenzione deve, in particolare, cadere sulle spese dovute a titolo di diritti di cancelleria per rilascio di copie di atti. La legge 6 aprile 1984, n. 57 ancorché recente, nel disciplinare, per ultima, la materia dei diritti giudiziari, degli importi delle marche e dei versamenti a seconda della natura e grado dei procedimenti, è rimasta ancorata al vecchio criterio, estremamente analitico, di determinazione degli importi per diritti di copia sulla base del numero delle facciate (distinguendo poi la prima facciata dalle successive) nonché sull'urgenza o meno delle copie stesse e sul rilascio, oppur non, della certificazione di conformità.

Sono a tutti noti gli inconvenienti dell'attuale sistema di rilascio di copie. Basti ricordare che la richiesta di una copia implica una numerosa serie di accessi degli uffici, per ritiro degli originali, esecuzione delle fotocopie, pagamento dei diritti, ritiro delle copie, che comportano un'enorme perdita di tempo. Il tutto poi è aggravato nelle sedi giudiziarie più grandi ove gli originali degli atti non vengono consegnati agli interessati e dove le copie, ancorché urgenti, necessitano di tre giorni per il rilascio.

Tutto ciò rilevato è facile notare come il rilascio di copie sia improntato tutt'oggi al vecchio sistema di esecuzione delle copie a mezzo dattilografi di Cancelleria.

L'evento della fotocopatura sembra essere ignorato dagli organizzatori del servizio di Cancelleria.

L'odierna situazione della Giustizia forse otterrebbe un non lieve vantaggio da uno snellimento che pare non difficile da ottenere.

Conseguentemente, in primo luogo andrebbe rivisto il sistema di esazione analitico dei diritti di copia che può essere sostituito con un pagamento a mezzo marca da apporre sull'originale (al posto della bolletta rossa). Ovviamente l'importo della marca andrebbe commisurato su di una base risultante da una media dei diritti oggi percepiti.

In secondo luogo il potere di certificazione la conformità delle copie potrebbe essere riconosciuto anche ai segretari e non solo ai cancellieri, diminuendo così il numero degli accessi agli uffici.

Questi primi rimedi, molto ovvi e di facilissima attuazione, paiono essere anche consoni al sistema già da tempo invalso di pagamento a mezzo marche dell'imposta di bollo e dei diritti di cancelleria in fase di apertura di nuovi procedimenti.

I
UN TEI

Sommario

1. La giu
2. Quali
3. Le int
4. Possi
5. segue
6. segue
7. Ancor

1. La giusti

Non si p
scontate ra
idealmente
essa si guar
capace di «
macchina a

Dall'idea
mo e tardivo
giustizia per
tica concezi
impensabile
società nella

Il più ecl
contenuti (i
mersi (ossia
modalità si e
sfiducia, che
in sempre nu
va ripeterlo a
di sé.

Nessuno
l'«azienda gi
tri sistemi il v
scapito dell'e
re a contemp

Non ci so
ne che già de
Conferenza c
della eccessi
esperienza n
suale (può sc
sola); e comu

I «TEMPI LUNGI» DEL PROCESSO PENALE: UN TERRENO PER RIFORME IN ... TEMPI NON LUNGI

Sommario

1. La giustizia troppo lenta è la negazione di sé stessa.
2. Quali rimedi contro i «tempi lunghi»?
3. Le inutili inerzie processuali.
4. Possibili ed urgenti soluzioni: a) Computerizzazione degli uffici.
5. segue: b) Meccanizzazione delle cancellerie degli Uffici Giudicanti.
6. segue: c) Incremento numerico dei quadri della magistratura.
7. Ancora *vox clamantis in deserto*?

1. La giustizia troppo lenta è la negazione di sé stessa

Non si può pensare alla «giustizia», in generale, ed a quella penale, per scontate ragioni, in particolare, senza subire la pressione di aspirazioni tanto idealmente nobili quanto, verosimilmente, concretamente irrealizzabili: ad essa si guarda infatti come ad un congegno che al tempo stesso si vorrebbe capace di «buoni» prodotti, sfornati con la massima celerità. Una specie di macchina a ciclo continuo, selezionatrice, adeguatrice, garantista.

Dall'ideale al reale spesso corre un abisso. Ma dal buono ed equo al pessimo e tardivo, sono spazi non incolmabili. Di certo, è impensabile che la nostra giustizia penale, la stessa che questa solenne assise mira a trasferire dall'antica concezione del sovrano potere a razionale struttura di tipo «aziendale», è impensabile che continui a muoversi nell'orbita della incomunicabilità con la società *nella quale e per la quale opera*.

Il più eclatante disvalore di «questa» giustizia non è, in verità, tanto nei contenuti (*idest*, nel «prodotto»), quanto nei tempi che essa impiega per esprimersi (ossia, modalità produttive). Il risultato è che il giudizio negativo sulle modalità si estende, e non sempre irrazionalmente, ai contenuti, diffondendo sfiducia, che genera divaricazione fra società e Stato, e in definitiva si traduce in sempre nuovo alimento di criminalità. È stato detto fin troppe volte, ma giova ripeterlo ancora: la giustizia troppo lenta è comunque la negazione stessa di sé.

Nessuno auspica, peraltro, uno spostamento dell'asse di interesse verso l'«azienda giustizia», sul solo polo della *efficienza comunque*. Lasciamo ad altri sistemi il vanto esteriore dell'esibizionismo dell'efficienza a spesso palese scapito dell'equità dei contenuti. Ma non per questo si deve e si può rinunciare a contemperare le non fatalmente contrapposte esigenze.

Non ci soffermiamo sui simboli statistici, meno che mai in questa occasione che già deve muoversi dalle ammissioni espresse nelle presentazioni della Conferenza circa l'insufficienza e l'approssimazione dei dati statistici. Il dato della eccessiva, inammissibile lentezza della giustizia penale è anzitutto una esperienza notoria, è verificabile all'interno di un qualsiasi fascicolo processuale (può scegliersi a caso, presso un qualsiasi ufficio giudiziario della penisola); e comunque, trova rispondenza ed amara conferma in una «spia» di in-

discutibile eloquenza: nell'entità della più lunga serie di carcerazioni preventive di tutto il mondo civile. Una entità questa che, benché sempre più elastica in progressione endo-processuale, continua a scontrarsi con le ricorrenti vicende delle scarcerazioni per decorrenza dei termini che, per quanto massimi, non sembrano mai sufficientemente ampi.

2. Quali rimedi contro i «tempi lunghi»?

Quali prospettive, allora? Come, dove, quando agire per gli indilazionabili rimedi?

Sappiamo bene come si scateni sempre l'individuale fantasia di fronte a questi interrogativi, e come ciascuno e tutti si sentano depositari della bacchetta magica; sappiamo — ma è proprio ciò che vorremmo non imitare — quanti e quali istituti, non soltanto dell'ordinamento processuale, vengono additati come rimovibili cause dei ritardi. Non ci nascondiamo la vastità delle implicazioni che comporterebbe un riordinamento complessivo ed organico di tutto il sistema giuridico-giudiziario nazionale. Siamo consapevoli che non dovrebbe essere più tempo di novellistica, i cui effetti di rigetto organico riproducono spirali di interventi parcellari senza fine.

Tuttavia non riusciamo neppure a scrollarci di dosso le lezioni impartiteci dagli ultimi decenni di vita nazionale, all'insegna di una tanto imperdonabile quanto evidente invincibile apatica insensibilità della classe politica verso il mondo «giustizia». Qualche adattamento, sì, qualche frenetica rincorsa al rimedio del singolo episodio in via di esplosione, altrettanto; ma senza impegni di ampio respiro, senza manifesta volontà di riforme radicali. Non si può non essere schiacciati dall'avvilimento quando si constata (i riferimenti esemplificativi non sono né completi né esaurienti) che ancora siamo governati dalla codificazione, come dire dai valori sostanziali e dai meccanismi processuali e giudiziari, del passato incostituzionale regime.

Ebbene, se non si vuole soccombere definitivamente, se non si è rassegnati a fare dei nostri palazzi di giustizia dei musei di archeologia giudiziaria, e se persiste a difettare la pulsione verso le vere riforme del futuribile nazionale; ci si faccia carico, almeno, di operare con sollecitudine e modestia per contenere i «tempi lunghi» della giustizia penale. Quei tempi che sono lunghi soprattutto a causa dei momenti inerti della esperienza processuale.

Il tema non è certamente nuovo, anzi è esso stesso tanto caratterizzato da ... «tempi lunghi», che è già stato analizzato dai più disparati angoli di visuale, e sottoposto a fuochi incrociati di prospettazioni astrattamente risolutive. Uno dei possibili suggerimenti va, intanto, fermamente respinto: quello che parte dall'indimostrato e surrettizio presupposto che causa precipua dei ritardi dell'incedere processuale penale sia l'eccessivo cosiddetto «garantismo» a favore del soggetto «imputato».

Contestiamo fermamente sia il presupposto che, per coerenza, il suggerimento di compressione, o addirittura soppressione, di diritti di difesa, costituzionalmente imposti e tutelati. È vero che nell'arco di un processo penale si rinvergono brevi, o brevissimi momenti di soste, determinate da alcuni termini di natura dilatoria. Ma la somma di queste forzate attese è di entità complessiva talmente modesta, da non giustificare il sacrificio dei valori che quelle formalità sono deputate a tutelare.

Per amore di obiettività si deve dare atto che le considerazioni che precedono sono ritornate prepotentemente di moda recentemente, soprattutto in

occas
nuove
zioni c
dette «
zional
No
tenzio
stioni
lato, è
ventua
eccezi
possib

3. Le i

Ciò

ver co

1) s

maria

mo e l'

durata

per lo s

gono e

2) a

state c

ni dilat

di notit

moment

conclu

3) ir

delle is

essenc

4) c

estensi

decisic

rario pi

zione c

to, al ri

tenze c

5) a

zio di p

ai 2/3 a

compe

pretoril

giov

ti dalle

Confer

n. 50) n

ziale de

mentat

timento

occasione ed a causa di clamorosi episodi processuali scaturiti da esperienze nuove: spiccano, in questa esperienza, i cosiddetti «maxi-processi», proiezioni dibattimentali di realtà che non molti anni or sono investivano le cosiddette «istruttorie-inchieste». Queste e quelli sono aspetti patologici, e proporzionalmente eccezionali, ma non imprevedibili e ripetibili.

Non su questi problemi vorremmo, in questa sede, soffermare la nostra attenzione, paghi di un rilievo generale: da un lato non si possono risolvere questioni generali su condizionamenti emergenti da situazioni abnormi; dall'altro lato, è oggetto di politica e di filosofia processuale di più vaste proporzioni l'eventuale introduzione di due (o più) tipi di processi in funzione di regiudicande eccezionali, o per numero di imputati, o per specialità dell'oggetto, o per altre possibili cause di discriminazione.

3. Le inutili inerzie processuali

Ciò che è sconvolgente (e determinante, ai fini del nostro interesse) è il dover constatare che:

1) se si analizza il fascicolo processuale di una qualsiasi istruttoria, sommaria o formale, ci si avvede che, rispetto all'arco di tempo intercorso fra il primo e l'ultimo atto, e cioè in un periodo che mediamente può quantificarsi della durata, rispettivamente, di 6/8 mesi e di c/a 2 anni, il tempo effettivo occorso per lo svolgimento degli atti esperiti non supera le poche settimane (si raggiungono entità maggiori, di alcuni mesi, per l'espletamento di eventuali perizie);

2) analisi siffatte sfociano nella constatazione che se le istruttorie fossero state condotte all'insegna della continuità, pur nel rispetto di necessari termini dilatori o di necessitati stalli (ricerche anagrafiche di parti e testimoni, tempi di notifiche, attese per depositi di perizie, ecc.), se cioè si fossero eliminati i momenti di totale ed inutile inerzia processuale, quelle istruttorie si sarebbero concluse nell'arco di poche settimane;

3) impressionanti sono i tempi di attesa che intercorrono dalla conclusione delle istruttorie alla fissazione del dibattimento, tanto di arretrati da smaltire essendo intasati i tribunali;

4) quasi mai rispettati sono i termini per il deposito delle sentenze, molti estensori essendo nel frattempo impegnati a scrivere motivazioni di vecchie decisioni, ovvero preferendo curare bello stile e fare dell'esibizionismo letterario piuttosto che attenersi agli essenziali problemi affrontati e risolti in funzione del dispositivo già pubblicato; nessun pratico giovamento ha apportato, al riguardo, la limitazione del numero di sottoscrizioni da apporsi alle sentenze depositande;

5) ancora più dilatate sono le pause che separano la conclusione del giudizio di primo grado e la discussione dell'appello; mediamente si ruota intorno ai 2/3 anni, nessun giovamento ha determinato l'attribuzione di esclusiva competenza di secondo grado alle corti d'appello, anche per le sentenze pretorili;

giòva precisare, a questo riguardo, che i pur contenuti ottimismo emergenti dalle rilevazioni statistiche richiamate dalla relazione introduttiva di questa Conferenza («Prime verifiche sulle riforme dell'84» in *Quaderni della Giustizia*, n. 50) non incidono per nulla su quanto stiamo enunciando, posto che la parziale decongestione delle Procure della Repubblica e dei tribunali, per l'aumentata competenza dei pretori penali, non ha operato altro che un appesantimento del lavoro pretorile ed il formarsi di maggiori arretrati (ossia, incre-

mento di congestioni) presso le corti d'appello, avanti le quali i «tempi» di esaurimento dei processi si sono fatti ancora più lunghi; come non poteva, del resto, non essere facilmente prevedibile;

6) per quanto riguarda i tempi di trattazione dei ricorsi in cassazione, nulla è più eloquente, a dimostrazione della gravità della complessiva situazione che ci è parso doveroso denunciare, della seguente assurda rilevazione: salvo quando comincia a spirare aria di preannunciate amnistie, si registra in cassazione una attività inversamente proporzionale alla gravità dei reati, per la necessità di ricorrere, giocando di anticipo, le scadenze prescrizionali: avanti la Corte Suprema accade, così, che si discuta di una banalissima contravvenzione dopo pochi mesi dall'appello, e di gravissimi peculati (se l'imputato non è detenuto) dopo parecchi anni.

Il tempo *medio* per l'esaurimento di un processo penale di entità *media* si aggira sui 7/8 anni. Ripetiamo, non senza amaro sconforto, che misure inferiori si registrano, normalmente, per reati di minima incidenza sociale, misure anche superiori per fatti che hanno destato maggiore allarme sociale.

Da codesta spirale non si è usciti dopo tanti palliativi dei quali è stato unico comune denominatore l'elusione della individuazione delle cause reali del fenomeno. O forse — peggio ancora, se così è — l'illusione della possibilità di aggiramento di tali cause, secondo la perdente tecnica che si attribuisce alla disperazione dello struzzo.

Ci sia consentito non attardarci ad elencare gli interventi legislativi che abbiamo inteso riassumere nella categoria dei «palliativi», dai meno ai più recenti. Non lo evitiamo per tema di smentite, ma unicamente per non discostarci dal tema che ci siamo prefissi di trattare. A nulla servirebbe, ad esempio, puntare indici accusatori sulla complessa quanto sterile «depenalizzazione» del novembre 1981 o, prima ancora, sulla riduzione del numero dei componenti dei collegi giudicanti, o sulle vane pressioni di più intensa attivazione affidate alla modesta (ed appena pochi giorni fa contraddetta) riduzione dei termini massimi di carcerazione preventiva. Il dato reale che supera e sintetizza qualsiasi più analitica dimostrazione del nostro assunto, è che siamo alla vigilia di una ennesima amnistia, come sempre resa indispensabile dalla impressionante quantità di arretrati giudiziari: se le novelle che a mero titolo semplificativo abbiamo ricordato, pur astenendoci da più complete riesumazioni, se quelle novelle fossero state efficaci, non saremmo qui a denunciare ancora una volta l'ingiustizia e la *asocialità* di una giustizia penale costretta a ricorrere alla ciclica negazione di sé per fingere di non essere ciò che continua ad essere.

Non si esce, per quanti esorcizzanti contrari tentativi si azzardino, non si esce dalla conosciuta, pacifica, ripetuta, indiscutibile constatazione della macroscopica sproporzione fra quantità di lavoro che ci si attende sia prodotto dalla «azienda Giustizia», e la «mano d'opera», nonché la «organizzazione strumentale» ed il «capitale» o «patrimonio» dei quali l'«azienda» dispone.

Non si può non dare atto della obiettiva ed ampia ammissione di rilevanza di tale fenomeno contenuta nella «relazione» illustrativa od introduttiva di questa Conferenza. Non si può non riconoscere che in essa sono molteplici ed apprezzabili i suggerimenti mirati a rompere la spirale che attanaglia, in chiave di «tempi di produzione», l'*azienda giustizia*. Ma ciò che ancora preoccupa è la constatazione che parecchi dei rimedi possibili o sono destinati a scontri frontali con resistenze campanilistiche o corporative che non mancheranno di continuare a frapporre striscianti e vincenti ostacoli (si pensi, ad esempio, alla ridisegnazione della mappa geografica giudiziaria; alla elimina-

zione o cura»); c
zazione
dizionario,
ecc.).

Non
settori d
questa
gono co
adagio c
Ci sia
tesa del
della risc
modità,

4. Possi

Di re
Procure
gli Uffici
tati nuov
collabor

Ment
citament
nale esig
rono che

Si ter
profession
esecutivi
si consid
sponde di
stra conc
gretario c

5. segu segnata

Non s
dall'altro
quelle co
registrat
tempi pro
ne chiedi

Non è
torie e dik
testimoni
ri) potess

Esiste
uso, ad e
acceleraz

zione o concentrazione di uffici giudiziari consistenti in ambitissime «sine cura»); o comunque appaiono, essi stessi, esigere lunghissimi tempi di realizzazione (ad esempio, le complessive riforme dei codici, dell'ordinamento giudiziario, delle competenze e funzioni di un nuovo Ministero della Giustizia, ecc.).

Non siamo contrari alle riforme di ampio respiro, anzi siamo convinti assertori della loro indilazionabilità, tanto che, se ci è permesso, approfittiamo di questa tribuna per aggiungere la nostra alle tante voci che reclamano ed esigono codeste riforme. Ci spaventa tuttavia l'incombenza dell'antico saggio adagio del «chi troppo vuole nulla stringe».

Ci sia dunque consentito segnalare qualche soluzione che, lungi dalla pretesa della grande novità o del grande impegno, e quindi lungi dall'illusione della risolutiva chiave di volta, a noi sembra privilegiabile per semplicità, comodità, rapidità di traduzione.

4. Possibili ed urgenti soluzioni: a) Computerizzazione degli uffici

Di recente questo indirizzo è già in atto, soprattutto nelle segreterie delle Procure della Repubblica (casellari giudiziari compresi) e nelle cancellerie degli Uffici di istruzione. *Ma non soltanto non sono stati preventivamente reclutati nuovi e già capaci operatori, bensì ci si avvia a gravare sui già insufficienti collaboratori e funzionari anche questa ulteriore funzione.*

Mentre la disoccupazione, specie giovanile, galoppa, non vengono sollecitamente reclutati nuovi collaboratori di giustizia, la cui preparazione funzionale esige, segnatamente ai livelli più modesti, capacità minime. Non occorrono che semplici e facili concorsi per triplicare i quadri di questi collaboratori.

Si tenga presente che non vi è magistrato che — alla pari di un qualsiasi professionista o manager — non sia in grado di organizzare e dirigere il lavoro esecutivo di almeno tre collaboratori, eventualmente di livello graduato. Oggi si considera fortunato il Sostituto Procuratore od il Giudice Istruttore che dispone di un solo collaboratore tutto per sé. Oggi non esiste, per quanto a nostra conoscenza, un magistrato degli uffici giudicanti che disponga di un segretario dattilografo a sua esclusiva disposizione.

5. segue: b) Meccanizzazione delle cancellerie degli Uffici giudicanti, segnatamente per e nelle aule di udienza

Non si vede perché da un lato si ritardi la riforma del codice di rito penale, e dall'altro lato non si possano attuare disposizioni del tutto platoniche come quelle contenute negli artt. 496 («uso della stenografia») e 496-bis («uso dei registratori») cod. proc. pen. Anzi, tanto sarebbe economica (in termini di tempi processuali, ovviamente) la sollecita attuazione di tali disposizioni, che ne chiediamo l'immediata estensione anche alle fasi istruttorie.

Non è invero chi non veda quali benefici temporali deriverebbero ad istruttorie e dibattimenti, nei quali tutta l'oralità che li contraddistingue (deposizioni testimoniali, interrogatori degli imputati, dichiarazioni delle parti e dei difensori) potesse verbalizzarsi stenograficamente o direttamente registrarsi.

Esiste anche, come noto, il metodo di verbalizzazione con *stenotype* (in uso, ad esempio, nelle due Camere del Parlamento): altro mezzo di notevole accelerazione dei tempi di esecuzione dei più salienti momenti processuali.

Se e quando — e non sarà mai abbastanza presto — sarà disposta la contestualità della pubblicazione di motivazione e dispositivo in udienza, la registrazione rappresenterà ulteriore garanzia di rapidità, fedeltà, praticità.

Né ci si obietti che tutte le tecniche sopra ricordate comportano poi successivi e marginali tempi di decodificazione o traduzione «in chiaro»: queste sono attività meramente esecutive, che non rallentano il lavoro giudiziario primario.

6. segue: c) Incremento numerico — in ipotesi, a carattere transitorio — dei quadri della magistratura

Se i suggerimenti precedenti involgono questioni prettamente strumentali o di miglioramento qualitativo e quantitativo della fascia dei collaboratori e funzionari, più delicato, più dibattuto, più problematico si presenta il tema dell'aumento degli organici della magistratura. La stessa «relazione» introduttiva della Conferenza se ne fa carico, in parte nell'ottica di migliorare distribuzione di incarichi, in parte ai fini di una più responsabile selezione e preparazione, in parte non trascurando soluzioni alternative, quali più razionali ed allargate utilizzazioni degli ottimi vice-pretori onorari, o introduzione di figure nuove, quali la cosiddetta «giurisdizione di pace».

Non ci nascondiamo quanto il tema sia complesso e delicato, consapevoli come siamo che un buon magistrato non si improvvisa e che incontrollati aumenti di organici metterebbero a gravissimo rischio la selezione qualitativa delle future leve.

Tuttavia, questo essendo il fulcro principale della crisi dei «tempi lunghi» dei processi penali, si potrebbe dire la «causa delle cause», qualche rimedio va sollecitamente individuato e realizzato, se del caso anche a titolo sperimentale e transitorio. Si ponga mente al dato inconfutabile delle lunghissime, inutilissime, insuperabili (allo stato) pause di totale stallo processuale, che caratterizzano i periodi intercorrenti (come in apertura del presente intervento si ricordava) tra una fase istruttoria ed un primo grado, e tra l'uno ed i successivi gradi di giudizio. Non soltanto le carenze logistiche (fatiscenti sedi giudiziarie, assai spesso pessimi e per nulla funzionali adattamenti di antichi palazzi decaduti come le famiglie che li eressero nel medioevo, o addirittura vecchi e abbandonati conventi), dicevamo, non soltanto le carenze di aule per i dibattimenti, impongono le lunghissime liste di attesa dei processi, quanto e soprattutto la più volte ricordata sproporzione fra mole di lavoro e quadri giudiziari in grado di affrontarlo.

Ripetiamo, a chi ha la pazienza di ascoltarci, uno dei più vieti, frusti, ma ineliminabili ed ineliminati argomenti statisticamente rilevanti al riguardo: l'Italia degli attuali circa 50 milioni di abitanti, e dunque di una sempre crescente domanda di giustizia, è governata dai circa 7 mila magistrati che vantava l'Italia dell'unità nazionale di oltre un secolo fa. Fingere di ignorare questa realtà significa precisa e callida volontà di affossamento della giustizia, ovvero ferma e premeditata decisione di opzioni per il caos giudiziario.

Ora, a noi sembra meritevole di sollecita discussione e di approvazione, pure con gli aggiustamenti ed eventuali miglioramenti che appariranno opportuni, l'ingiustamente accantonata «Proposta di legge» n. 1147 dell'On. Gargani, intitolata «Norme per il reclutamento di uditori giudiziari mediante concorso riservato a candidati in possesso di particolari requisiti», giacente in qualche dimenticato armadio della Camera dei Deputati dall'ormai lontano

gennaio
negli org
ti sopra
assisten
sioni risp
alieni da
tavia ch
nissimo
inizio.

Altra
tempo e
leggi giud
ti idee de
sizione n
autentic
abrogazi
via, ritard
altri mor
per ciaso

Ci sia
disposizi
grazione
versità ir
anni d'es
ci astenia
tuzionale

È un f
zioni» ed
provata c
di primari
indubbio
eminenti
borate de
tecipazio
quei non
stituente,
sprudenz
nale attivi
to che l'
inquinam
accadreb

Un'ult
dire, pocc
un conter

Come
denza del
cio, di nor
anche di p
espedient

a) fare
anagrafico
denza del
porta derc

gennaio 1974. Come è noto, tale Proposta tendeva ad un rapido inserimento negli organici della magistratura ordinaria di circa 500 nuove unità, provenienti soprattutto dai quadri dei vice-pretori onorari, degli universitari docenti e assistenti in specifiche materie, e degli avvocati e procuratori legai. Senza illusioni rispetto a questo indirizzo, che non è un miracoloso «toccasana», e non alieni dal considerarne anche proiezioni di carattere transitorio, crediamo tuttavia che, rispetto ad altri programmi che appartengono ad un ancora lontanissimo futuribile, potrebbe trattarsi di un primo, importante, apprezzabile inizio.

Altra soluzione potrebbe essere quella sopra ricordata di un diffuso (nel tempo e nello spazio) utilizzo dei vice-pretori onorari quali componenti di collegi giudicanti, tanto di primo quanto di secondo grado. Rispetto alle ricorrenti idee della istituzione di uffici giudiziari, di primo grado di giudizio, a composizione monocentrica (per quanto ci è consentito esprimere, sarebbe riforma di autentica iattura; di singoli despoti giudiziari basta ed avanza, in attesa di abrogazione, la medioevale figura del Pretore, che promuove, istruisce, archivia, ritarda, affretta, giudica, tutto da solo); dicevasi, rispetto all'istituzione di altri monocratici, meglio il controllo dialettico-istituzionale di due vice-pretori per ciascun collegio di primo e di secondo grado.

Ci sia altresì consentito spezzare una lancia a favore della sempre ignorata disposizione di cui all'art. 106, ultimo comma Costituzione, in ordine alla integrazione delle sezioni di Corte di cassazione con «professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati» cassazionisti con almeno «quindici anni d'esercizio», dotati di «meriti insigni». Per non suscitare sterili polemiche, ci asteniamo dal chiedere per quali ragioni *anche* questa disposizione costituzionale è rimasta lettera morta dal 1948 ad oggi.

È un fatto, però, che al modesto contributo quantitativo che tali «designazioni» ed immissioni potrebbero portare (in ogni caso, alcuni magistrati, di provata capacità e pluriennale esperienza, potrebbero trasmigrare a funzioni di primaria importanza in gangli vitali della «azienda giustizia») conseguirebbe indubbio elevato contributo qualitativo. Il riferimento riguarda tanto quegli eminenti giuristi sulle cui produzioni scientifiche spesso si reggono le più elaborate decisioni della Corte Suprema, di guisa che sarebbe ottimale una partecipazione diretta e dall'interno, senza mediazioni talvolta distorsive; quanto quei non numerosi ma encomiabili avvocati di chiara fama (o, per dirla col costituente, di «meriti insigni»), dai ricorsi e discorsi dei quali non di rado la giurisprudenza di legittimità attinge stimoli e indicazioni. D'altronde, la pluridecennale attività della Corte costituzionale ha già a sufficienza insegnato e convinto che l'apporto dei «laici» al giurisdicere, lungi dall'essere causa di inquinamento istituzionale, ha conferito prestigio e valore. Non diversamente accadrebbe, noi crediamo, nell'ambito della giurisdizione di legittimità.

Un'ultima proposta ci sembra poter avanzare: tanto semplice e, per così dire, poco «costosa», quanto utilissima in termini pratici, nell'ottica sembra di un contenimento dei «tempi lunghi».

Come è noto, l'automatismo del pensionamento dei magistrati alla scadenza del 70° anno di età fa sì che si creino continuamente dei «vuoti» di ufficio, di non immediata ricopertura, che determinano stalli processuali, talvolta anche di parecchi mesi. Dovrebbe essere semplicissimo ricorrere ai seguenti espedienti:

a) fare coincidere la cessazione degli incarichi non già con il compimento anagrafico del 70° anno di età dei singoli magistrati, ma piuttosto in coincidenza del 31 dicembre dell'anno solare corrispondente (anche se ciò comporta deroghe alle vigenti leggi riguardanti i funzionari dello Stato);

b) bandire i concorsi per la copertura degli uffici che, per il raggiungimento della scadenza anagrafica o solare, si sa con sicuro anticipo che stanno per rendersi vacanti, con almeno sei mesi di anticipo; si otterrà così il risultato di una contestuale «ricopertura» dell'ufficio, senza le lunghe attuali attese degli esiti di concorsi banditi *dopo* l'effettiva «vacanza» dell'ufficio.

7. Ancora «*vox clamantis in deserto*»?

Nessuna pretesa di esaustività del tema propostoci ha presieduto il presente intervento. Paghi di avere compiuto quello che ci è parso soprattutto un preciso dovere verso la collettività degli utenti, che altro non è che la collettività nazionale, nel rinnovare la denuncia di quello che alle nostre coscienze continua ad apparire come il male dei mali che affliggono la giustizia penale italiana contemporanea, né contrasteremo, né rifiuteremo qualsiasi altra soluzione possa all'uopo preferirsi, purché direttamente mirata alla urgente eliminazione del fenomeno puntualizzato.

Concludendo questo intervento vorremmo, infine, farci carico di almeno due probabili obiezioni che da più parti ci potranno essere mosse.

La prima: è facile indicare soluzioni di problemi che esigono anzitutto notevoli risorse economiche, è quasi impossibile realizzarle al di fuori di tali indisponibilità. Rispondiamo: è per contro ancora più facile, ma scoperto e trasparente, alimentare l'alibi della carenza di volontà politica, ricorrendo all'espedito di non aumentare la fetta di patrimonio nazionale occorrente per le indilazionabili migliorie della «azienda giustizia». Sarebbe più onesto dire chiaramente che questa «azienda» nessuno vuole sottrarre all'attuale stato fallimentare.

La seconda obiezione: molto, se non tutto, ciò che è contenuto nel presente intervento era bagaglio vecchio e risaputo; non si è fatto altro, da parte nostra, che rispolverare vecchi, consunti, sfilacciati argomenti, che circolano fra gli operatori di giustizia da qualche decennio almeno. Rispondiamo (e concludiamo): non ci sentiamo disonorati noi da questa fondata obiezione. L'insopportabile gravità di quanto siamo venuti dicendo è proprio nel fatto che siamo costretti a continuare, indefessamente, a dirlo, come perennemente inascoltata *vox clamantis in deserto*.

LA FU DELI NEL

La crea
il libero as
nere utile i
Giustizia -
nella realiz

Il fenor
retta deriv
Sindacato
del sistem
dell'Ordin
confronto:
re di un Si

La dist
abituati ac
cano ad a

I Consi
pubbliche
amministr
obbligator
loro asseg
tariffe, e s
della digni

Per cor
tela di inte
vocato si ir
la rapprese
bera, è in c
sociazioni
cetto di ra
conseguer
che non av
a costo di
identità.

Ma per
ciazionism

Noi per
modificazi
nella socie
coli è un co
nel momen
de un cons
bili al cittac

LA FUNZIONE, IL RUOLO E LO SPAZIO DI INTERVENTO DELLE ASSOCIAZIONI SINDACALI DEGLI AVVOCATI NELLA REALIZZAZIONE DEL «SERVIZIO GIUSTIZIA»

La crescente e innegabile importanza, anche sotto il profilo numerico, che il libero associazionismo forense ha assunto negli ultimi anni ci induce a ritenere utile una riflessione — anche all'interno della Conferenza Nazionale della Giustizia — a proposito del ruolo e delle finalità che i sindacati forensi hanno nella realizzazione del «Servizio Giustizia».

Il fenomeno sindacale, fra gli avvocati, nasce dopo la Costituzione, e in diretta derivazione dall'art. 39. Prima, durante il ventennio fascista, c'era sì il Sindacato fascista degli Avvocati e Procuratori, che era però — nell'ambito del sistema corporativo fascista — il nome che allora assumevano i Consigli dell'Ordine. Ed è proprio con i Consigli dell'Ordine che i Sindacati hanno il loro confronto: dovendo giustificare la loro diversità, e la diversa ragione di esistere di un Sindacato rispetto ad un Consiglio dell'Ordine.

La distinzione è chiara, anche se inizialmente molti avvocati, da sempre abituati ad una visione totalmente individualistica della loro professione, faticano ad afferrarla.

I Consigli dell'Ordine sono enti pubblici, costituiti dalla legge, depositari di pubbliche funzioni da esercitare nell'interesse pubblico, organi della pubblica amministrazione (è per questo che la iscrizione all'albo è, ed è giusto che sia, obbligatoria). I Consigli dell'Ordine debbono esercitare le funzioni pubbliche loro assegnate dalla legge, in materia di tenuta degli albi, di applicazione delle tariffe, e soprattutto la altissima funzione di tutela del rispetto, del decoro e della dignità professionale (deontologia e disciplinare).

Per contro, i sindacati sono aggregazioni volontarie di avvocati, per la tutela di interessi privati e specifici degli avvocati, in tutti i campi nei quali l'avvocato si imbatte durante la sua professione. E proprio qui sta l'importanza, e la rappresentatività, dei sindacati forensi. Giacché l'adesione al sindacato è libera, è in questa libertà il fulcro della azione sindacale. In questo senso, le associazioni sindacali rappresentano la vera e sola voce degli avvocati. Il concetto di rappresentatività implica infatti la volontarietà della adesione, con conseguente possibilità di ritirare la adesione stessa, in caso di dissenso: ciò che non avviene nel caso dell'ordine, dal quale non ci si può dimettere, se non a costo di non essere più avvocati, di negare definitivamente la propria identità.

Ma perché gli avvocati hanno sentito un bisogno crescente di libero associazionismo, nei tempi recenti?

Noi pensiamo che se ne debba cercare la ragione di base nella profonda modificazione che, proprio in tempi recenti, ha avuto il ruolo dell'avvocato nella società. La nostra professione, il nostro compito da generazioni, da secoli è un compito di intermediazione: intermediazione tra l'imputato e il potere nel momento istituzionale della difesa; intermediazione tra il cliente che chiede un consulto e norme spesso oscure e formulate in termini non comprensibili al cittadino qualsiasi; intermediazione tra contrapposti diritti o interessi.

In questo senso, Gianni Milner efficacemente ha definito il rapporto cliente-avvocato come il rapporto del singolo con lo stregone, il quale fa raggiungere al cliente il risultato voluto facendo ricorso a norme di significato oscuro, o a vere e proprie formule sacrali (salvis iuribus, contrariis rejectis e simili).

Così è stato, per secoli; ma così non è più, fortunatamente.

La società civile si è evoluta, e propone istanze di giustizia sempre più complesse e articolate; la gente «è andata dismettendo l'abito del suddito, per cui non è più disponibile a rilasciare mandati acritici» (Milner); i conflitti privati sono andati socializzandosi, e si sono predisposti nuovi strumenti di intervento. Basti pensare, semplicemente, al fenomeno degli «avvocati interni» delle grosse aziende e delle banche; alle vere e proprie organizzazioni imprenditoriali di consulenza legale messe in piedi dalle libere associazioni di proprietari e inquilini (SUNIA, ASPPI, ecc.); agli studi legali interni delle Camere del Lavoro; agli uffici di consulenza dei sindacati, e dei patronati; all'enorme proliferare degli uffici di infortunistica stradale; ai «consulenti matrimoniali».

Di fronte a una realtà complessa, che si trasforma ad una velocità impensabile fino a pochi anni fa (e nella quale, come bene ha notato la relazione introduttiva della Conferenza, ogni anno l'avvocato vede divenire inutile ed obsoleto il 10% del suo patrimonio professionale) la figura, prettamente individualistica, dell'avvocato-stregone non ha più spazio.

Occorre organizzazione sul piano fiscale, previdenziale, degli strumenti di lavoro (macchinari, libri), per fornire il «Servizio giustizia». E se l'avvocato non è organizzato, difficilmente può assicurare al cliente, e mediatamente alla collettività, un buon «servizio». I problemi di organizzazione non sono dunque problemi marginali, ma vitali per assicurare il diritto di difesa, che non è una parola vuota, un principio magari meramente programmatico, così come affermavano un tempo le Sezioni Unite della Cassazione (Sent. 17 maggio 1958) ma una esigenza concreta ed effettiva di una buona difesa (e se non è buona, che difesa è?).

E occorre far sentire, responsabilmente, la propria voce, sui problemi che ci riguardano, e che riguardano il mondo della giustizia: mondo che nessuno può conoscere, nella sua concretezza, come l'avvocato, che viene a contatto contemporaneamente con tutti i pubblici uffici, e che raccoglie direttamente le reazioni, le esigenze, le richieste, le frustrazioni dei singoli cittadini utenti della giustizia, che in nessun modo possono trovare posto nelle indagini ISTAT, o nelle relazioni ministeriali.

A tutto ciò non può, e non deve, far fronte il Consiglio dell'Ordine, fra i cui compiti pubblici ed altissimi non ha spazio la tutela delle esigenze private, pur se collettive, degli avvocati.

La funzione ed il ruolo dell'avvocato come sopra delineati possono dunque trovare la migliore espressione ove necessariamente confluiscono — nel contesto di una società moderna in costante e rapida evoluzione — nelle libere associazioni di categoria, le quali non solo rappresentano un punto vitale di incontro e di scambio per gli associati sui problemi culturali ed economici che li accomunano, ma si prestano altresì a costituire un fondamentale punto di riferimento per tutti gli operatori della giustizia e l'intera collettività: infatti solo mediante una più incisiva ed adeguata tutela degli interessi individuali della categoria — che le libere associazioni sindacali perseguono — si realizza il soddisfacimento degli interessi superindividuali di pregnante rilevanza.

Il sindacato si batte da tempo per la tutela economica dell'opera dell'av-

vocato, tr
sventurata
pressa att
tardivo ed
riconosciu
sotto il pr
macchino:
tassa sulla

Non vi
che econo
ramente le
tosa che la
avvocatura
esercizio c
in proposi
magistrati

Il sinda
per una ac
mento del
non: tali sf
so la cresc
prattutto, e
sindacato

Gli spa
tamente n
costituisce
collettività
l'avvocatu

Innanzi
di svolgere
ed il mond
del diritto e
dici da tan

Stretta
il sindacato
tare essere

Tale fu

Innanzi
va in mass
ed a soffrir
incredibile
cutore abit
l'individuaz
cienze del

Il ruolo
mente — a
chiamo tale
le il dram
tazione d'i
rispondent
venuta orr

vocato, troppo spesso purtroppo totalmente trascurata perché da molti sventuratamente ritenuta socialmente non importante, ovvero addirittura repressa attraverso un incremento della tariffa professionale costantemente tardivo ed inadeguato (così come anche il Consiglio di Stato ha recentemente riconosciuto), accompagnato da un carico fiscale ormai intollerabile non solo sotto il profilo dell'entità del prelievo, ma anche sotto quello della estrema macchinosità degli adempimenti amministrativi (l'esempio della cosiddetta tassa sulla salute è purtroppo solo l'ultimo di una lunga serie).

Non vi è chi non veda come attraverso un elevamento delle condizioni anche economiche della categoria, la quale dal proprio lavoro possa trarre interamente le sostanze necessarie per la conduzione di quella vita libera e dignitosa che la Costituzione riconosce e garantisce, si realizzi l'obbiettivo di una avvocatura veramente indipendente ed autonoma, garante prima del corretto esercizio del diritto di difesa di cui, non dimentichiamolo, essa è depositaria: in proposito il richiamo ai giusti risultati economici recentemente ottenuti dai magistrati attraverso lunghi anni di richieste è — a dir poco — obbligatorio.

Il sindacato forense persegue in massimo grado e prodiga tutti i suoi sforzi per una adeguata riconsiderazione della figura dell'avvocato ed un rafforzamento dell'immagine di esso presso tutta l'opinione pubblica, qualificata e non: tali sforzi non possono tuttavia sortire i risultati auspicati se non attraverso la crescita e la maturazione dell'intera categoria fortemente unita ma, soprattutto, attraverso il riconoscimento concreto da parte di tutti del ruolo che il sindacato stesso sta svolgendo ed è in grado di svolgere proficuamente.

Gli spazi di intervento del sindacato forense non si esauriscono infatti certamente nella difesa degli interessi della categoria, il riconoscimento dei quali costituisce peraltro il primo strumento per la tutela di interessi primari della collettività — primo tra tutti quello di una giustizia buona ed efficiente di cui l'avvocatura è sicuramente la massima istante.

Innanzitutto va esaltato il ruolo *culturale* che il sindacato forense è in grado di svolgere quale cerniera naturale di collegamento tra il mondo della giustizia ed il mondo scientifico, laddove vengono gettate le basi per la rifondazione del diritto e della sua certezza attraverso la mai tanto sospirata riforma dei codici da tanto tempo promessa e non ancora avviata.

Strettamente collegato con il ruolo culturale è il ruolo di *consultazione* che il sindacato forense si presta ad assolvere, che dobbiamo purtroppo constatare essere — e non certo per nostra colpa — del tutto trascurato.

Tale funzione consultiva è attuabile a diversi livelli.

Innanzitutto è innegabile che l'avvocato per sua posizione ed ufficio si trova in massimo grado a «sentire il polso» dell'apparato giustizia ad ogni livello ed a soffrire in prima persona per tutti i mali che lo affliggono: appare pertanto incredibile prima ancora che ingiusto che la nostra categoria non sia l'interlocutore abituale dello Stato in quanto senz'altro il più qualificato, per la ricerca, l'individuazione e — se possibile — il rimedio delle smisurate croniche deficienze del sistema giudiziario.

Il ruolo di cui si parla potrebbe essere esteso — non ci pare utopisticamente — alla consultazione preventiva in materia di legiferazione: rivendichiamo tale diritto noi che per primi viviamo quotidianamente sulla nostra pelle il dramma di una legislazione (ormai quasi esclusivamente mediante decretazione d'urgenza) caotica, frammentaria e spesso incomprensibile, mai rispondente alle attese del cittadino ed alla esigenza di certezza del diritto, divenuta ormai una categoria teorica.

In tale ottica diviene altresì insostituibile la funzione *informativa* che il sindacato forense può svolgere costantemente verso la collettività, quale autentico trait-d'union tra questa ed il sistema; in proposito non possiamo non rilevare la grande assenza in questa conferenza di quello che è forse il soggetto più interessato a far sentire la propria voce e a dibatterne i contenuti: l'utente della giustizia, ed in particolare i rappresentanti del mondo economico-imprenditoriale, massimi «consumatori» del servizio giudiziario del nostro tempo.

Offriamo queste poche riflessioni auspicando che esse divengano altrettanti spunti di meditazione e prospettive di lavoro per tutti coloro che, come noi e al di sopra di noi, operano per una giustizia finalmente degna di tal nome, che costituisca motivo di vanto e non già di rossore: esiste una avvocatura motivata oggi più che mai dalla volontà di far migliorare il sistema giudiziario in tutte le sue articolazioni; esiste una struttura sindacale organizzata a livello nazionale e a livello locale: si tratta solo di utilizzarla.

Il p
(del tu
decisi
giudiz
snelle
disting

In
cesso
oralità
giudiz
ricors
depos
ve) e c
petit
corso
tenere
dei ca
durre
mente
vedim

Qu
sunzio
dato p
quisiti

Ne
trodot
giorni
bizioni
è stat
l'ordin
idonea
l'udien
l'utilizz

De
gono s
cesso
diritti s
ipotesi
questo
tiene a
un pos
zanti a
parti rit

NOTE SUL PROCESSO AMMINISTRATIVO

Il processo amministrativo, sorto in unico grado avanti il Consiglio di Stato (del tutto trascurabile essendo la casistica del giudizio d'appello rispetto alle decisioni della GPA), ha conservato anche trasferendosi nel doppio grado di giudizio con l'entrata in funzione dei TAR nel 1974 il medesimo carattere di snellezza e semplicità del procedimento, che anteriormente già lo distingueva.

In esso troviamo infatti realizzato il principio della concentrazione (il processo amministrativo si conclude, il più delle volte, in un'unica udienza), della oralità (non essendo richieste difese scritte oltre la soglia dell'introduzione del giudizio: ed anzi, anche in questa fase, il solo ricorrente è tenuto a produrre il ricorso, potendo il resistente costituirsi all'udienza di discussione con il solo deposito della procura alla lite e proponendo oralmente le proprie tesi difensive) e dell'immediatezza con l'obbligo della necessaria esposizione di tutto il petitum e la causa petendi nel primo atto del giudizio. È noto, infatti, che il ricorso (sia esso amministrativo in senso stretto che giurisdizionale) deve contenere l'esposizione completa dei motivi, trattandosi per il novanta per cento dei casi di giudizi di impugnativa. Resta salva solamente la possibilità di introdurre i cosiddetti motivi aggiuntivi originati dal deposito di atti precedentemente non conosciuti dal ricorrente e che rivelino ulteriori vizi del provvedimento impugnato.

Quanto alla fase istruttoria, essa è limitata nei mezzi e nelle forme di assunzione, in conseguenza della peculiarità del processo amministrativo, fondato per lo più sul sindacato di mera legittimità di atti documentalmente acquisiti al giudizio sin dalla sua proposizione.

Nel procedimento di primo grado avanti il TAR è stato opportunamente introdotto il potere presidenziale di ordinanza (da esercitarsi scaduti i cinquanta giorni per la costituzione della resistente amministrazione) che disponga l'esibizione di tutti gli atti e documenti in base ai quali l'atto oggetto di impugnativa è stato emanato, potere esercitabile anche nei confronti di tutti i terzi. Poiché l'ordinanza di esibizione prende luogo nelle prime fasi del processo, essa è idonea a formare un fascicolo probatorio completo prima di dare ingresso all'udienza di discussione. Nei riflessi pratici, occorre potenziare ed ampliare l'utilizzazione di questo efficace mezzo istruttorio.

Devesi, a questo punto precisare che le caratteristiche suesposte attono strettamente alla qualità della tutela giurisdizionale apprestata dal processo amministrativo, che è tutela in materia di interessi legittimi e non già di diritti soggettivi (nella sua funzione precipua, tralasciando, per il momento, le ipotesi di giurisdizione esclusiva). Onde i principi beneoperanti all'interno di questo processo né paiono trasferibili tout court — soprattutto per quanto attiene al regime delle prove — all'interno del processo civilistico (per cercarne un possibile snellimento), né d'altra parte sopportano integrazioni generalizzanti ad opera di richiami al processo civilistico. In particolare, è stato da più parti ritenuto che raramente nella giustizia amministrativa si possono rinveni-

re casi di denegata giustizia imputabili ad una insufficienza probatoria. Cosicché, ad esempio, la trasposizione totale del sistema probatorio civilistico nel processo amministrativo è da ritenersi sconsigliabile, per gli effetti dilatori che vi porterebbe senza considerevoli riscontri sul piano della giustizia sostanziale.

Per lo stesso motivo, vediamo con una certa titubanza affacciarsi anche nel processo amministrativo la figura del magistrato istruttore delegato, con il probabile riflusso su questo tipo di processo delle lungaggini già censurate nel processo ordinario (tanto da consentire il formarsi di una teoria del giudice unico in primo grado). La via maestra sembra essere quella, già ricordata, di un rafforzamento dei poteri acquisitivi del materiale documentale mediante l'ordinanza presidenziale.

Appare chiaro che il processo amministrativo, per sua struttura e forme, può agevolmente proporsi e concludersi nell'arco di otto mesi/un anno dal prodursi della lesione. Con tali caratteri, infatti, esso è sorto per consentire la rapida risoluzione di questioni che — sotto il più o meno corretto presupposto della legittimità degli atti amministrativi — minacciano immediatamente e direttamente le posizioni sostanziali del cittadino (il «bene della vita») senza possibilità di moratorie (eccettuata l'ipotesi eccezionale di sospensione dell'esecutività del provvedimento da parte dello stesso giudice amministrativo) per il prevalente interesse del funzionamento della pubblica amministrazione.

Questo schema cronologico, rispettato dal Consiglio di Stato fino agli inizi degli anni '70, è stato profondamente alterato, in primo luogo, dall'introduzione del doppio grado di giudizio, della cui opportunità non si vuole qui trattare, ma che — non vi è dubbio — ha comportato per la risoluzione delle questioni di interesse legittimo tempi oscillanti fra gli otto e i dodici anni. Lo scarto non è lieve, anche se causato da altre concomitanze di cause.

Infatti, le concause appaiono fondamentalmente due.

1. L'avvicinamento capillare del giudice alle sedi di produzione della lesione (trenta sedi di TAR) ha enfatizzato la «litigiosità» a livelli imprevedibili e non del tutto auspicabili. Non si tratta, infatti, di consentire e favorire una maggior tutela per i cittadini, bensì di registrare un numero considerevole (soprattutto nel primo quinquennio di attività del TAR) di ricorsi «temerari», come è comprovato anche dalla circostanza che la percentuale dei giudizi d'appello si aggira intorno al 15% delle decisioni di primo grado.

2. È contemporaneamente cresciuta nel cittadino la coscienza che il provvedimento amministrativo non costituisce sempre quell'evento ineluttabile e non parabile che si è costretti a subire, ma che, al contrario, l'ordinamento provvede mezzi idonei a ricondurre la pubblica amministrazione all'osservanza delle leggi e al rispetto degli interessi sostanziali.

A questo deve aggiungersi, probabilmente, una carenza delle strutture e degli organi, anche per la difficoltà di reperire e formare in tempi brevi un corpo così allargato di giudici amministrativi.

Le ultime statistiche ufficiali registrano alla fine del 1985 un carico di 230 mila giudizi pendenti avanti i TAR, a fronte di decisioni (tra merito e istruttorie) appena superiori a 30 mila l'anno. Il trascinarsi di arretrato appare enorme, anche se il 1986 sembra segnare un aumento della «produttività» dei magistrati dei TAR e una flessione delle pendenze.

Dalle note indicate può concludersi che la crisi del processo amministrativo non è — o non è precipuamente — crisi delle norme, ma dell'attuazione delle medesime, cioè crisi strutturale e funzionale degli organi di giurisdizione amministrativa.

Che
stesso c
citata ne
tora affic
giurisdiz
risultanc
teria di i
che si es
te che in
prie ista
preciso
una dilat
incisiva
strazione
Si ven
nistrativa
ad ordina
tandosi c
avere, o
Si con
impugna
le l'ordin
tempore
materia c
sciuta es
consequ
profession
Altro è
maggiore
in capo al
dell'inter
per valuta
resse pub
Si pro
accoglime
zione ad a
tensivo es
so ammin
la giustizia
corretto e
Un dis
sto punto
vante per
numero di
In prim
certament
In secc
vi, con giu
Ma sop
accordata
privilegia il
processo c

Che, anzi, il processo amministrativo è strumento che crea e ricrea se stesso continuamente, seguendo una tradizione di diritto pretorio che, esercitata nel tempo con estrema cautela e sapienza dal Consiglio di Stato, è tuttora affidata alla formulazione conclusiva dell'Adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali. E non solo per l'accomodamento delle norme procedurali che risultano inattuabili (vedasi, da ultimo la sistemazione dei procedimenti in materia di impugnativa del silenzio-rifiuto e del silenzio-rigetto), ma con riflessi che si estendono al diritto sostanziale, come peraltro nell'esempio precedente che investe la tutela del cittadino nella pretesa a ricevere risposta alle proprie istanze nelle materie nelle quali la pubblica amministrazione abbia un preciso dovere giuridico a provvedere. In tale direzione, è auspicabile anche una dilatazione di talune figure di eccesso di potere inteso nel senso di una più incisiva penetrazione sull'esercizio dell'attività della pubblica amministrazione.

Si veda, peraltro, il notevole progresso attuato dalla giurisprudenza amministrativa nel campo del processo di ottemperanza, ove il giudice non si limita ad ordinare di provvedere, ma indirizza concretamente l'ufficio pubblico (trattandosi di giurisdizione di merito) circa i contenuti che il provvedimento può avere, o quanto meno deve escludere.

Si consideri, ancora, il procedimento incidentale di sospensione dell'atto impugnato — espressione peculiare della giustizia amministrativa — nel quale l'ordinanza di accoglimento si spinge ad indicare i provvedimenti medio tempore adottabili dalla pubblica amministrazione (così, recentemente, in materia di sospensione dalla decadenza dal pubblico impiego). E la riconosciuta esperibilità della tutela cautelare nei confronti degli atti negativi (con il conseguente istituto dell'ammissione con riserva a pubblici concorsi, ad albi professionali, e simili).

Altro esempio di questo ampliamento di mezzi processuali per attuare una maggiore tutela del rapporto sostanziale può riscontrarsi nel riconoscimento, in capo al destinatario di un annullamento del diniego di concessione edilizia, dell'interesse legittimo all'eventuale revisione del piano regolatore vigente per valutare l'opportunità di una variante in deroga, pur compatibile con l'interesse pubblico, ripristinatoria dell'interesse leso.

Si prospetta in tal modo, sia nelle decisioni cautelari che nelle decisioni di accoglimento, quella funzione di indirizzo che induca la pubblica amministrazione ad adottare provvedimenti idonei alla soddisfazione dell'interesse preventivo esercitato dal ricorrente, così da realizzare il fine primario del processo amministrativo: attuare la garanzia dei cittadini e «conseguentemente» la giustizia nell'amministrazione (Benvenuto), attraverso l'accertamento del corretto esercizio di poteri amministrativi (Nigro).

Un discorso a parte, ed il passaggio d'argomento viene spontaneo a questo punto, merita quel settore del processo amministrativo — non il più rilevante per prospettazioni giuridiche, ma probabilmente quello prevalente per numero di ricorsi — che riguarda il pubblico impiego.

In primo luogo, perché esso si presenta molto spesso come giudizio di accertamento e non di impugnazione.

In secondo luogo, perché esso giudica anche in materia di diritti soggettivi, con giurisdizione esclusiva.

Ma soprattutto, perché esso giustifica elementi di raffronto con la tutela accordata all'impiego privato (o in enti pubblici economici). Di proposito si privilegia il confronto rispetto alla tutela del lavoro e non soltanto rispetto al processo del lavoro, perché sul piano della mera tecnica processuale il pro-

cesso amministrativo, come s'è visto, non ha nulla, o quasi, da mutuare dal processo del lavoro al quale, forse, ha fornito alcuni utili strumenti.

Per i limiti di queste note, tuttavia, sono sufficienti brevi considerazioni.

La preoccupazione di assicurare al lavoratore pubblico nel processo amministrativo la stessa tutela accordata al lavoratore privato dal processo del lavoro, è già stata per alcuni aspetti assolta con l'estensione del riconoscimento degli interessi e della rivalutazione monetaria, e questo anche in mancanza di richiesta da parte del ricorrente; con la possibilità per il giudice di ordinare il pagamento delle somme riconosciute dovute (e la relativa esecuzione beneficia dell'apposito procedimento ex art. 28 del T.U. Consiglio di Stato del 1924, che prevede l'invio del commissario ad acta che provvede anche all'iscrizione di apposito capitolo di spesa, attuando una effettività di tutela superiore a quella del processo di esecuzione ordinaria); con il consentimento che il giudice amministrativo, anche in sede di sospensiva incidentale del provvedimento, esprima disposizioni positive concrete alla pubblica amministrazione per il medio periodo e fino alla decisione del giudizio.

Per altro verso, invece, le esigenze di un ampliamento dell'istruttoria appaiono forti in sede di giurisdizione di accertamento dei diritti del pubblico impiegato (infatti, nei giudizi di impugnazione, anche se concernenti il dipendente pubblico, l'ampliamento dei mezzi di prova non costituisce uguale problema, dovendosi in ogni caso stare per larga parte alla prova documentale).

Ma permangono forti dubbi sull'estensione della prova testimoniale, per il timore che al conseguente inevitabile raddoppio dei tempi processuali non corrisponda il perseguimento di concreti fini di giustizia.

Né può trascurarsi che se il processo amministrativo, come s'è visto, e proprio nelle controversie patrimoniali derivanti dal rapporto di pubblico impiego è di per sé idoneo a conseguire effetti penetranti ed incisivi, persistono altresì motivazioni complesse per ritenere che — se pure ancora perfezionato sotto il profilo della tutela accordata — il processo del pubblico impiego, per la peculiarità degli interessi coinvolti, non sia totalmente assimilabile al processo del lavoro ordinario, dal quale è quindi opportuno mantenerne la distinzione, nell'esercizio di funzioni giurisdizionali specifiche.

1 - Il
strati on
deve ess
7 della R

I terr
indiretti:
ria del tip
del conc
vice-prel

Ebbe
quanto t
non si an
comprer
po) è cor
so ripeta
improcre
magistra
vocabili (
in termin
scorso c
ancor più

2 - N
conciliat
ingenero
bale della
lazione è
sub-cosc
avuto un
dividuali
ro effettiv
zialismo,
tuzione p
l'approfo
lo della r

Ciò de
gliere tra
con inizia

Il perc

Il legis
dinament
puntò di p
zione giu
aveva fur

Ma cc
normazio

GIUSTIZIA E MAGISTRATI «ONORARI»

1 – Il contributo che può essere apportato all'Associazione italiana magistrati onorari (AIMO), in persona del suo presidente, e per lui dei suoi delegati, deve essere e sarà opportunamente limitato a taluni aspetti soltanto del punto 7 della Relazione preliminare concernente «Il problema del giudice di pace».

I termini del problema sono stati lucidamente racchiusi in tre interrogativi indiretti: a) «se si ritenga comunque utile il ricorso ad una magistratura onoraria del tipo (...) anglosassone»; b) «se si ritenga, piuttosto, di rinverdire l'istituto del conciliatore»; c) «se viceversa si ritenga preferibile potenziare il ricorso ai vice-pretori onorari, rivedendo la normativa attuale».

Ebbene, l'analisi, sintetica, ma puntuale, del perché «il giudice di pace» (in quanto tale, e non come «etichetta» che vada a coprire altra, diversa realtà) non si ambienta nel nostro ordinamento (inteso alla maniera istituzionalistica, comprensivo cioè dell'assetto sociale che esprime e regola allo stesso tempo) è convincente, e non potrà che essere sottoscritta all'unanimità. Lo stesso ripetasi per l'esplicito orientamento della Relazione verso un necessario, improcrastinabile rilancio, mediante la revisione della normativa attuale, della magistratura non togata, a proposito della quale si usano espressioni inequivocabili («rinverdire», «potenziare»): orientamento non apodittico, o motivato in termini di utilità contingente, ma sorretto dall'intera articolazione del discorso circa i compiti da affidare ad una magistratura togata, non pletorica, ancor più scelta e professionalizzata, non distratta da incombenze routinarie.

2 – Non si comprende il perché bisognerebbe o «rinverdire l'istituto del conciliatore» oppure «potenziare il ricorso ai vice-pretori onorari». Sarebbe ingeneroso attribuire l'alternativa ad una diffidenza verso un incremento globale della magistratura onoraria, a favore della quale, invece, per verità, la Relazione è notevolmente e ragionatamente orientata. Ma, certo, a livello magari sub-cosciente, qualche remora del genere deve pur aver giocato. Come ha avuto un suo peso negativo, obiettivamente, al di là cioè delle conoscenze individuali degli elaboratori della Relazione, la diffusa misconoscenza del lavoro effettivo della magistratura onoraria. Non a caso, né per brama di presentzialismo, l'AIMO ha infatti ripetutamente insistito affinché si proceda alla istituzione presso il Consiglio superiore della Magistratura di un Centro per l'approfondimento della problematica relativa allo status, alle funzioni, al ruolo della magistratura onoraria nell'ambito dell'amministrazione della Giustizia.

Ciò detto incidentalmente, rappresentiamoci il perché non si debba scegliere tra conciliatori e vice-pretori onorari, ma si debba invece valorizzare, con iniziative concrete, entrambe le figure.

Il perché emerge già dalla storia, normativa e fattuale dei due istituti.

Il legislatore del '40, che procedette alla riforma per settori organici dell'ordinamento vigente, e quindi anche del processo e della struttura giudiziaria, puntò di più, è vero, sul conciliatore quale base della piramide dell'organizzazione giudiziaria; anzi, secondo il suo intendimento, il vice-pretore onorario aveva funzioni di supporto, vicarie, in ogni caso limitate.

Ma cosa è accaduto poi? È accaduto che, di fatto e anche attraverso una normazione del C.S.M., i vice-pretori onorari sono diventati anch'essi indi-

spensabili all'amministrazione della Giustizia. È nostra ferma convinzione che fino a qualche decennio addietro il numero e l'«importanza» dei vice-pretori onorari si siano andati incrementando forse soprattutto per effetto delle carenze di organico dei giudici di carriera, specie di fronte alle crescenti esigenze della Giustizia. Ma poi, con processo non insolito nella storia delle istituzioni, il magistrato onorario con ruolo pretorile ha acquistato un suo 'status' nella gestione della giurisdizione che prescinde dalla originaria funzione di supplenza, per quanto altamente onorifica: un ruolo che non si basa più sulla forza del numero, bensì sui meriti che si è conquistato come tramite tra il diritto e i suoi utenti.

Perché non fare tesoro, dunque, di queste due esperienze, quella tradotta in norme di codice dal legislatore statale (peraltro in nulla influenzato, sul punto, dal clima politico in cui si esprimeva) e quella 'vissuta' e 'vivente' da ormai alcuni decenni e recepita dall'Organo di autogoverno della Magistratura? Perché non fonderle in buone sintesi? Perché porsi il problema (con relative incognite) di dover scegliere?

Quanto ai vice-pretori onorari, la disposizione, non incontestata, sul loro avvicendamento ne ha, di certo, un po' scompaginato i ranghi, ne ha fatto calare energie, entusiasmo e professionalità. Ma tali effetti perversi, anche se prevedibili, non erano nelle intenzioni del C.S.M., il cui interessamento al vice-pretorato onorario testimonia, anzi, la ineliminabile realtà che esso integra, tant'è che si è voluto per l'appunto regolamentarla.

In conclusione, anche le vicende più attuali dell'istituto dei conciliatori e dell'istituzione dei vice-pretori onorari confermano che tutti e due questi tipi di giudici non togati servono all'amministrazione della Giustizia in Italia, e testimoniano che essi abbisognano soltanto di una più adeguata normativa che li riguardi.

3 - Tutte le iniziative di studio sulla utilità dei giudici non togati — si riferisce nella Relazione — partono dal presupposto della «necessità di alleggerire il pretore da una miriade di incombenze processuali minori», della «inderogabilità di eliminare, con la massima speditezza, motivi di conflittualità per controversie spesso di scarso valore economico ma di non trascurabile rilevanza sociale», insomma dalla opportunità di «liberare la magistratura togata del contenzioso minore, conferendolo alla magistratura onoraria», al fine di «utilizzare i magistrati di carriera per settori ove l'impegno tecnico-professionale sia giustificato dall'importanza della materia trattata, per qualità e per valore delle controversie».

Per verità, la diagnosi del ruolo svolto dalla magistratura onoraria e la previsione su quello futuro sono inadeguate, oseremo dire 'pre-costituzionali'. La povertà delle ricerche in questione, conferma, a sua volta, la necessità di un organismo anche ufficiale, di una sede istituzionale idonea, per la promozione, raccolta ed analisi critica dei dati sulla magistratura onoraria.

Si deve però affermare che la magistratura onoraria svolge e deve svolgere (anche) una funzione che permetta ai giudici di carriera di non interessarsi 'de minimis'.

Si tratterà pur sempre di compiti di Giustizia, da svolgere secondo moduli processuali contenziosi, chè altrimenti non si comprende perché essi non possano essere soddisfatti dai cancellieri o, a seconda dei casi, dai vigili urbani, dai preposti alle stazioni dei carabinieri o agli uffici finanziari, ecc., senza incomodare cittadini, pronti a collaborare nel rendere giustizia, non certo nella gestione burocratica dell'apparato giudiziario.

Bene. È stato evidenziato altresì nella Relazione che la nostra abitudine culturale, la prassi sociale non accettano una decisione «pro bono et aequo»,

non app
positiv
che, tra
mente i

Orbe
una poli
tamento
resto, c
ad inizia

Il pro
che sia
coraggi

Di pi
che i tec
(si acce
ne perr
di certo
ra onora
resse), i
to anch
che lasc
dopo il
pelo, ec

Rem
Non se
pension
gistratu

Eppoi
quello s
Consigli
vince o
dal 4° c
vedere c
alla defi
troppo?

Se c
ennesim
e il ricat
dei mag
leggere
zione in
Ben altri
mentazi
gno; e s
ria, il cui
ad un tr

Quel
se si vuc
del tipo
procura
di tecnic

Ma o
coerenti

non apprezzano, anzi non tollererebbero un «prodotto giudiziario» in cui il dispositivo assuma valore pressoché assorbente rispetto alla motivazione. Il che, tra l'altro, comporta «difficoltà nel reperimento di persone sufficientemente idonee a svolgere l'incarico» di giudice onorario.

Orbene, ciò posto, perché non dirla tutta? Perché non prendere partito per una politica legislativa e per una prassi del C.S.M. che preferiscano nel reclutamento coloro che hanno alle spalle studi giuridici ed esperienze forensi? Del resto, che senso avrebbe altrimenti il corso fatto frequentare dai conciliatori, ad iniziativa del C.S.M., se non fosse avvertita l'esigenza del tecnicismo?

Il procuratore/avvocato che funga anche da magistrato onorario sembra che sia diventato quasi un tabù. Tutti ne avvertono la necessità. Pochi hanno il coraggio di renderlo esplicito.

Di più. Contraddittoriamente si procede, di fatto, in modo da scoraggiare che i tecnici del diritto si impegnino nella magistratura onoraria. Quanto si dirà (si accennerà appena) può sembrare un 'cartello di doglianze' che l'occasione permette di rendere noto. Mentre è nuda e cruda realtà. Non si incoraggia di certo un professionista valido e con esperienza a dedicarsi alla magistratura onoraria premonendolo che, non si illuda (quasi fosse suo personale interesse), il suo incarico durerà un periodo molto limitato. Quando si sarà formato anche una visione dall'interno del mondo giudiziario e delle sue esigenze, che lasci il posto ad altri. Quando volesse tornare (se ne avrà ancora voglia, dopo il drastico 'benservito'), si rimisuri con gli altri aspiranti anche di primo pelo, ed esibisca — udite, udite — il certificato di laurea e gli altri titoli.

Remunerazione? Rimborso spese? Indennizzo del mancato guadagno? Non se ne parli nemmeno. Avrà problemi con la Cassa Previdenziale? La sua pensione sarà più bassa di quanto sarebbe stata se il tempo dedicato alla magistratura onoraria l'avesse speso nell'attività professionale? Si arrangi.

Eppure, basterebbe prevedere quanto meno un meccanismo analogo a quello stabilito per gli iscritti alla Cassa che siano membri del Parlamento, dei Consigli regionali, della Corte costituzionale, del C.S.M., o presidenti di province o sindaci di capoluoghi di provincia, o con più cinquantamila abitanti, dal 4° comma dell'art. 22 della legge n. 576/80. Lo Stato dovrebbe provvedere con contributo extra da accreditare direttamente alla Cassa a supplire alla deficienza di reddito individuata secondo idonei parametri. È chiedere troppo?

Se qualcuno sospettasse che quanto è stato accennato vuol essere un ennesimo tentativo (mai dell'AIMO, però) di proporre, in termini tra il patetico e il ricattatorio, l'assunzione ope legis e comunque la sistemazione organica dei magistrati onorari, ovvero la loro regolare retribuzione, et similia, vada a leggere qual è in proposito la posizione ufficiale dell'Associazione nella relazione introduttiva al Convegno, in Salerno, del 1985 e nelle risoluzioni finali. Ben altro chiedemmo: severità, nella scelta e nel controllo dell'attività; regolamentazione realistica delle incompatibilità; mero ristoro dal mancato guadagno; e soprattutto coerenza in tutto quel che riguarda la magistratura onoraria, il cui trattamento, se dovesse essere tradotto in un grafico, somiglierebbe ad un tracciato di elettrocardiogramma!

Quel che si voleva dire e che si insiste nel dire, proprio per coerenza è che se si vuole un giudice onorario tecnico (non si vuole, cioè, un «giudice di pace» del tipo anglosassone) occorre rivolgersi a quanti, anche se non avvocati o procuratori legali, hanno ormai acquistato, in trincea, per anni, quel bagaglio di tecnicismo ritenuto indispensabile anche nel giudice 'di base'.

Ma occorre rivolgersi ad essi senza prevenzioni, e con prospettive chiare e coerenti.

UNA GIUSTIZIA «NUOVA»

Sommario

1. La formazione ed il reclutamento,
2. Reclutamento e qualificazioni professionali del corpo giudiziario: carenze attuali e possibili riforme.
3. Riforma delle norme processuali penali e suoi rapporti con prioritarie questioni istituzionali e organizzative. Cenno.
4. Sulla riforma del processo civile.
5. La tutela dei non abbienti

1. La formazione e il reclutamento

Fra i numerosi problemi dell'«azienda giustizia» la relazione preliminare dedica opportunamente delle osservazioni alla formazione universitaria.

A nostro avviso va posto l'accento sulla particolare importanza della formazione, come premessa maggiore per affrontare tutti i problemi dei soggetti che operano nell'amministrazione della giustizia, dal giudice togato all'avvocato, dal cancelliere al notaio al giudice onorario, se ed in quanto se ne voglia incrementare le funzioni o modificare la struttura.

È naturale che se non viene affrontato, con impegno e serietà, il momento dell'istruzione ben difficilmente potranno trovare soddisfazione le esigenze di nuove forme di reclutamento e di una più accentuata professionalità dei ruoli. Nel rivendicare l'autonomia delle sue funzioni, l'Università deve essere nel contempo aperta al dialogo ed alla collaborazione con le forze sociali, gli enti locali ed in particolare con gli ordini professionali.

Nell'ambito di queste specifiche funzioni occorre distinguere il momento scolastico da quello *post lauream*.

a) *I corsi universitari*: passata la ventata distruttrice, si deve cercare di riparare i guasti prodotti, senza però dimenticare l'esperienza né quanto di positivo può esservi in essa stato.

Solo così non vi sarà vuota restaurazione, ma effettiva innovazione. Va detto che il momento può essere opportuno, sia per l'esistenza di forze docenti vitali nell'università sia per il serio impegno che una parte della componente studentesca dimostra. Non bisogna perdere questo momento, altrimenti il futuro può riservare sorprese e delusioni.

Da molte parti viene giustamente avanzata la richiesta di modifiche dei programmi di studio e di maggiori approfondimenti tecnici, per conseguire i quali, pur senza trascurare la lezione universitaria tradizionale, bisogna potenziare strumenti differenziati, volti anche, ma non solo, all'approfondimento dell'argomentazione scritta. In questi mesi è stato presentato un progetto di ristrutturazione delle Facoltà di Giurisprudenza, elaborato da una commissione presieduta dal Prof. Leopoldo Elia.

Su questo progetto le Facoltà italiane sono chiamate a esprimere la loro valutazione, per cui, allo stato del dibattito, non pare opportuno anticipare giudizi.

Ad avviso dei sottoscritti, però, possono essere segnalate alcune idee:

1. appare indispensabile regolamentare gli accessi alle varie Facoltà italia-

ne, attraverso attenti censimenti delle risorse e delle strutture, quanto meno a livello regionale, in modo da evitare che si perpetuino gli attuali squilibri, che vedono alcune Facoltà sovraffollate ed altre sottoutilizzate.

È impensabile che si possa gestire non solo una radicale riforma, ma neppure una modifica limitata, con molte migliaia di studenti ed esigue strutture didattiche (aule, biblioteche, ecc).

2. Sembra opportuno prevedere un duplice livello, di diploma e di laurea, con corsi di indirizzo specifici per il secondo livello.

3. La sperimentazione potrà precedere eventuali riforme, nel rispetto dell'autonomia delle università.

4. Infine bisognerà dedicare particolare attenzione agli accessi alla funzione docente, dalla quale le forze più giovani e vitali vengono allontanate con chiusure derivanti da errate forme di reclutamento.

Solo adeguate forme di selezione negativa e concorsi periodici, in numeri non elevati, ma costanti per tutti i livelli, possono garantire un giusto ricambio e consentire di recuperare — in tempi non brevi di certo — i guasti causati. L'osmosi fra funzione docente e qualificazione soggettiva degli operatori di giustizia è elemento di vitale importanza, che preme in questa sede sottolineare.

b) *Le scuole post-lauream.* L'Università deve avere coscienza della sua funzione autonoma, ma nel contempo deve essere aperta alle forze del lavoro ed alla collaborazione continua con esse.

L'attività di insegnamento non si esaurisce con la laurea — neppure se venisse riqualificata con l'introduzione dei due livelli — ma si esplica anche nelle scuole e corsi di perfezionamento.

L'argomento è di vitale importanza e la relazione vi dedica osservazioni in più punti.

Nella realizzazione di questi corsi è opportuna la collaborazione con la magistratura, l'ordine degli avvocati ed il consiglio notarile, per i rispettivi settori di competenza.

L'esigenza è particolarmente viva, ma la normativa specifica, contenuta nel DPR 13 marzo 1982, n. 162, pone vincoli burocratici tali da rendere particolarmente difficile far funzionare anche l'esistente.

Ad ogni buon conto questi corsi, che allo stato non possono che essere propedeutici al concorso per uditore giudiziario, all'esame da procuratore e ad altri concorsi, quali quello notarile — essendo il loro valore sostitutivo rimesso a ben più radicale riforma — debbono essere caratterizzati dal numero limitato, ed in certi casi chiuso, dei partecipanti, da un forte senso pratico, dall'impegno alla esercitazione scritta, dalla collaborazione col mondo professionale. L'Università di Bologna ha fatto positive esperienze in questo settore, con corsi istituiti dalla facoltà di Giurisprudenza, quali la scuola di perfezionamento in diritto amministrativo, il corso per giuristi d'impresa, il corso in diritto sanitario e soprattutto per il settore specifico della giustizia, l'Istituto di applicazione forense «E. Redenti».

Quest'ultimo, organizza corsi che, in base agli artt. 18, comma 1°, RDL 27 novembre 1933, n. 1578, e RD 22 gennaio 1934, n. 43, possono sostituire la pratica forense, collabora con la Scuola del notariato e, da qualche anno, ha istituito un corso per la preparazione al concorso per uditore giudiziario, in base ad una convenzione fra le Università di Bologna, Ferrara e Modena, con l'apporto determinante della Regione Emilia Romagna, e in collaborazione con la magistratura.

Si tratta di esperienze che razionalizzano le forze esistenti a livello regiona-

le, e per questo vanno potenziate, anche in visione di nuovi compiti che si intenda prevedere, nei quali l'Università può fungere da collettore della pluralità di esperienze professionali.

Il tirocinio forense e l'esame da procuratore

La recente modifica contenuta nella legge 24 luglio 1985, n. 406, desta perplessità, perché aggrava la posizione del neo-laureato, senza nulla offrirgli e senza migliorare la qualità del tirocinio.

Un tirocinio pratico risulta indispensabile per tutti i futuri operatori della giustizia, ma deve essere un momento di effettivo apprendimento e non un mero elemento formale come alle volte purtroppo accade.

In questo non aiuta una normativa antiquata, che, prima di una riforma generale, che può essere complessa e lunga, potrebbe essere adattata anche con piccoli e rapidi interventi: basti pensare alla firma che i praticanti procuratori debbono apporre quale segno di presenza ad un'udienza assolutamente inutile quale è quella di rimessione della causa al collegio. L'abolizione di questo simulacro non modificherebbe le cose, ma sarebbe una manifestazione della volontà di cambiamento. I Consigli degli ordini forensi dovrebbero essere investiti delle funzioni di controllo dello svolgimento effettivo del periodo di tirocinio e nel contempo fungere da tramite per il collocamento del giovane laureato in idonei studi professionali. Non bisogna nascondersi, però, che si assiste ad una crescente difficoltà per il laureato in giurisprudenza di essere accolto in studi professionali che gli permettano le più elementari esperienze. Da un lato l'accresciuto numero dei laureati, con consistente disoccupazione intellettuale, dall'altro le difficoltà organizzative e gestionali degli studi professionali, sempre più premiti da costi crescenti, sono le cause più evidenti del problema. Pur nella coscienza dell'importanza dell'esperienza pratica nella vita del diritto — e ciò vale per tutti, docenti e discenti, magistrati ed avvocati — va attentamente valutata la possibilità di una razionalizzazione dei corsi sostitutivi, che oggi sono limitati a poche sedi, anche se previsti espressamente dagli artt. 18 RDL n. 1578 del 1933 e 6 RDL n. 37 del 1934, citati.

Le insufficienze e le carenze dell'esame per procuratore legale, il cui esito a volte può essere del tutto casuale, sono segnalate da più parti. Anche qui è necessaria una profonda riforma, in attesa della quale possono essere suggeriti alcuni correttivi, e cioè si dovrebbe consentire la correzione simultanea degli iscritti, al fine di valutare la capacità complessiva del candidato, che poi dovrà essere sottoposto ad un colloquio orale, più approfondito di quanto non venga fatto ora, visto che l'ammissione orale corrisponde ad una quasi certa promozione.

L'impegno ed il dispendio di tempo che ormai questi esami comportano rende sempre più difficile la formazione delle commissioni.

Purtuttavia è necessario studiare un sistema che consenta omogeneità nelle commissioni e garantisca la scelta tecnica dei commissari.

2. Reclutamento e qualificazione professionali del corpo giudiziario: carenze attuali e possibili riforme

È questo uno dei molti aspetti dell'Ordinamento giudiziario sul quale sono state condotte analisi presso l'Università di Bologna. Le conclusioni cui si è

pervenuto

a) che
mente bu
base dell
so a vag

b) che
daltà di
tra i can

c) che
praticato
volto ad
talché, s
data app
come un
che tra i p
clutamer
clutamer

d) che
dotte tra
Consiglio
siasì sign
successi
legge pe
stro di g
funziona

e) che
principal
giudici e
cioè dall

f) che
due corr
per perfe
reranno
fessiona
zionare
essere ir
compiti
compiti

È stat
disfunzio
funzioni
delle mc
giudiziar
magistra
guente p

Prete
risce sor
carne le
servizio
quei pro

pervenuti possono essere qui riassunte molto sommariamente ricordando:

a) che il reclutamento della nostra magistratura ha caratteristiche prettamente burocratiche (recluta in genere giovani laureati in giurisprudenza sulla base delle loro conoscenze istituzionali del diritto — non vaglia cioè, né è inteso a vagliare, concrete capacità e qualità professionali —);

b) che il concorso per uditore è scarsamente selettivo perché le attuali modalità di selezione non sono in grado di distinguere, in modo attendibile, chi, tra i candidati, ha le qualità volute;

c) che a differenza di altri paesi, il reclutamento di tipo burocratico da noi praticato non è accompagnato da alcuna forma di reclutamento collaterale volto ad acquisire al giudizio competenze professionali formatesi all'esterno, talché, sotto questo profilo, la nostra magistratura — anche perché non si è data applicazione ai commi 2 e 3 dell'art. 106 della Costituzione — si presenta come un corpo del tutto «autarchico» rispetto alla società (persino in Francia, che tra i paesi a consolidata tradizione democostituzionale ha il modello di reclutamento iniziale più simile al nostro, sono sempre esistite varie forme di reclutamento collaterale con caratteristiche professionali);

d) che le innovazioni legislative in materia di carriera dei magistrati introdotte tra il 1963 e il 1973 sono state interpretate dai Consigli giudiziari e dal Consiglio superiore della magistratura in maniera tale da abolire *di fatto* qualsiasi significativa forma di valutazione e verifica delle capacità professionali successive al reclutamento; che inoltre i contrappesi istituzionali previsti dalla legge per contrastare o per contenere tali distorsioni posti nelle mani del Ministro di grazia e giustizia non hanno funzionato affatto né avrebbero potuto funzionare a causa delle caratteristiche interne del suo dicastero;

e) che *quindi* l'attuale reclutamento di tipo burocratico finisce per essere la principale e quasi esclusiva garanzia offerta al cittadino sulla qualità dei suoi giudici e dei suoi pubblici ministeri; il resto dipende da ciascun magistrato, cioè dalla sua capacità autodidattica e dal suo impegno personale;

f) che *quindi* sull'attuale reclutamento finiscono per gravare quanto meno due compiti «impossibili», cioè due compiti che *nessun tipo di reclutamento, per perfetto che sia, può soddisfare*: 1) quello di garantire che i reclutati matureranno prima e manterranno poi, per i 40-45 anni della carriera, le qualità professionali necessarie per l'esercizio delle funzioni giudiziarie; 2) quello di selezionare candidati che abbiano in sé capacità e qualificazioni tanto vaste da essere in grado di svolgere indifferentemente tutti i molteplici e diversissimi compiti della magistratura giudicante, requirente ed inquirente, nonché i compiti della dirigenza amministrativa del Ministero di grazia e giustizia.

È stato infine dimostrato come l'attuale assetto generi tutta una serie di gravi disfunzioni aggiuntive: perché rende oltremodo difficile destinare alle singole funzioni giudiziarie i magistrati più adatti; perché produce — anche a causa delle modalità decisorie del C.S.M. — disastrosi avvicendamenti negli uffici giudiziari meno graditi e pericolose inamovibilità negli altri; perché stimola i magistrati a ricercare gratificazioni all'esterno della magistratura con conseguente perdita di credibilità quanto alla loro indipendenza ed imparzialità.

Pretendere — come di fatto avviene — che i gravi problemi cui qui ci si riferisce sommariamente non esistano, o siano di limitato rilievo, vuol dire scaricare le pesanti conseguenze sul cittadino, cioè sulla efficienza e qualità del servizio giustizia che gli viene (o non gli viene) reso. D'altro canto affrontare quei problemi — come si tenta di fare — in una prospettiva riformatrice che

non modifichi la natura esclusivamente burocratica ed indifferenziata del reclutamento nonché il modello attuale di gestione del personale togato che a quel tipo di reclutamento è strettamente connesso, pone di fronte alle insormontabili difficoltà di coordinare a livello operativo valori strumentali che per il buon funzionamento della giustizia sono di cruciale importanza; e cioè — per porre la questione nei suoi termini più generali — quelle difficoltà che nell'attuale assetto *inevitabilmente* si incontrano:

— nel combinare il rispetto dell'indipendenza con i meccanismi di valutazione e selezione necessari per garantire l'esercizio delle funzioni giudiziarie (giudicanti e requirenti) siano prima ammessi e poi mantenuti solo coloro che hanno e/o maturano le necessarie qualificazioni professionali;

— nel combinare l'esigenza di un'equilibrata distribuzione del personale nei vari uffici giudiziari con il rispetto dell'inamovibilità.

Ora come ora il valore dell'indipendenza tende ad essere un valore assoluto ed onnicomprensivo a tutto discapito delle valutazioni volte a garantire il formarsi delle capacità professionali e il perdurare delle qualificazioni dei magistrati, mentre il valore della inamovibilità — anche a seguito della creazione dei ruoli aperti — assume un valore tanto determinante: a) da non permettere la scelta dei magistrati più adatti per i posti che si rendono vacanti nei singoli uffici; b) da determinare soprattutto nelle sedi meno gradite, la concentrazione del personale meno esperto (cioè quello appena entrato in carriera) e del connesso fenomeno disfunzionale dei frequenti avvicendamenti. *Tutto ciò senza tenere in alcun conto che per l'utente della giustizia i valori delle qualificazioni del giudice, della sua solerzia ed esperienza, sono altrettanto importanti di quelli della indipendenza e della inamovibilità.*

Che fare?

Se si potesse operare *in vitro* sarebbe abbastanza agevole tracciare la strada per minimizzare le carenze e le disfunzioni che abbiamo fin qui indicato. Basterebbe proporre l'abolizione dell'attuale reclutamento burocratico e la sua sostituzione con un reclutamento volto ad acquisire personale già in possesso di concrete e sperimentate capacità professionali; un reclutamento che non sia più di tipo generico, ma volto a coprire singoli e specifici ruoli all'interno degli uffici giudiziari; un reclutamento infine che preveda l'obbligo per i magistrati di svolgere le sole funzioni giudiziarie.

Ovviamente non si può essere tanto utopisti da ritenere immediatamente attuabile, nel suo insieme un tale disegno riformatore. Ciò non solo per le insormontabili opposizioni con cui si scontrerebbe una sua proposizione — e delle quali diremo più innanzi —, ma anche e prima di tutto per le obiettive difficoltà di renderlo operativo, in un breve o medio periodo, nell'ambito dell'attuale assetto delle professioni legali. Si potrebbe però cercare di cominciare a muoversi in quella direzione. Si potrebbero e si dovrebbero ridurre le occasioni di incarichi extragiudiziari ai magistrati, quanto meno escludendo tutti quelli che possono far sorgere il sia pur minimo dubbio sull'imparzialità di chi li assume. Si dovrebbero ridurre a proporzioni meno ampie — e quindi più gestibili — gli obiettivi del reclutamento iniziale, prevedendo forme di selezione differenziate per funzioni e attività aventi caratteristiche professionali diverse, e cioè, quanto meno, per la magistratura giudicante, per la magistratura requirente-inquirente, per i funzionari della carriera direttiva del Ministero di grazia e giustizia. Nel pieno rispetto dell'attuale assetto costituzionale gli altri problemi relativi alla selezione iniziale dovrebbero essere affrontati come avviene in altri paesi a tradizione democostituzionale — ponendosi *l'obiettivo di migliorare la «qualità del processo»* per il tramite di una migliore qualificazione

profess
solo qu
mazioni
e degli
ni, quell
gorie; n
ne impo
obiettivi
una o p
formazi
zione d
cante e
collater
delle qu
rie ai va

La s
dovrebl
fra le qu
mente c
cità di
L'addes
rebbe a
magistr
effettua
parazio

Le e
inquirer
nalmen
tuali ca
che cap
degli or
cessivi

3. Rifor priorita

Per
stazion
indirizz
soprat
operati
proced

Ciò
profili c
riguard

Spe
cativa,
troppo
sono es
ne fra c
Altri

professionale dei suoi principali protagonisti: non solo quindi dei giudici, non solo quindi dei pubblici ministeri, ma anche degli avvocati (una comune formazione professionale e una comune socializzazione culturale dei magistrati e degli avvocati potrebbero anche ridurre quei sospetti, quelle incomprensioni, quelle vere e proprie animosità che oggi sono tanto diffuse tra le due categorie; non solo, ma potrebbero anche facilitare il formarsi tra loro, di un comune impegno per il buon funzionamento delle istituzioni giudiziarie). Questi obiettivi potrebbero essere efficacemente perseguiti con: a) la creazione di una o più scuole post-universitarie di addestramento teorico e pratico per la formazione delle professioni legali che serva *anche* da tramite per la preparazione di tipo universitario tradizionale e l'ingresso nella magistratura giudicante e nella magistratura requirente-inquirente; b) varie forme di ingresso collaterale alle funzioni giudicanti e requirenti aperte a coloro che siano dotati delle qualificazioni professionali necessarie per esercitare le funzioni giudiziarie ai vari livelli della giurisdizione.

La scuola post-universitaria per le professioni legali — che ovviamente dovrebbe tener conto delle analoghe esperienze compiute in varie università, fra le quali quella di Bologna — e potenziarle — dovrebbe svilupparsi gradualmente con l'obiettivo minimo di raggiungere entro 3/4 anni una effettiva capacità di addestramento tale da consentire l'ingresso di 4/500 borsisti l'anno. L'addestramento teorico e pratico — con impegno a tempo pieno — dovrebbe avere, inizialmente, la durata minima di due anni. Il reclutamento dei magistrati della giudicante e (separatamente) della requirente verrebbe poi effettuato, per concorso, tra coloro che terminano con successo la loro preparazione presso la scuola (senza però mai assorbirli tutti).

Le entrate collaterali nella magistratura giudicante ed in quella requirente-inquirente dovrebbero reclutare, sempre per concorso, personale professionalmente già qualificato, ed essere utilizzate anche per rimediare alle eventuali carenze del reclutamento che attinge alla scuola (reperimento di specifiche capacità professionali di cui vi sia carenza, necessità di completamento degli organici, necessità di rimediare a squilibri territoriali che generano eccessivi avvicendamenti, ecc.).

3. Riforma delle norme processuali penali e suoi rapporti con prioritarie questioni istituzionali e organizzative. Cenzo.

Per quanto concerne il settore della giustizia penale, va condivisa la impostazione implicitamente adottata dalla relazione preliminare: quest'ultima va indirizzata non solo a stimolare un dibattito fra i «protagonisti giudiziari» ma, soprattutto, ad articolare l'analisi e la discussione, privilegiando gli aspetti operativi ed organizzativi, rispetto a quelli inerenti alla riforma del codice di procedura.

Ciò a prescindere dalla maniera con cui la relazione affronta e sviluppa i profili organizzativi e dalle eventuali omissioni che si possano riscontrare al riguardo.

Specialmente oggi, infatti, occorrono *rilevazioni critiche sulla prassi applicativa*, la quale — per una serie di complesse cause e di distorsioni — risulta troppo spesso disforme dall'assetto della normativa in vigore. In tal senso si sono espresse autorevoli voci nel corso del primo congresso dell'Associazione fra gli studiosi del processo penale (Noto, maggio 1986).

Altrettanto è da dirsi con riguardo alla *programmazione degli «interventi»* e

delle riforme: si vuol sottolineare che, anche a questo proposito, va attualmente assegnata priorità ai profili istituzionali, organizzativi, «amministrativi» e di ordinamento giudiziario, per molteplici e serie ragioni: innanzi tutto l'efficienza e il buon andamento della «azienda giustizia» (per riutilizzare terminologia fatta propria dalla relazione preliminare) costituiscono un bene di primario interesse già di per sé (benché non esista un concetto di buon andamento e di efficienza che possa prescindere dai valori che si intendono perseguire). In secondo luogo perché è universalmente riconosciuto che, purtroppo, i livelli odierni di efficienza del «servizio giustizia» — anche nel settore penale — sono ormai scesi sotto la soglia dell'accettabilità.

Inoltre perché (come più volte è stato sottolineato in questi ultimi anni) la riforma del codice di procedura penale (impernata anche sull'adozione di nuovi modelli) impone una contestuale e tempestiva programmazione di idonee strutture: infatti una normativa assai diversa dall'attuale ovviamente deve poter contare su strumenti e mezzi che ne assicurino in concreto efficacia e vitalità, pena la più seria e amara delle delusioni.

Poiché qualsiasi innovazione processuale, soprattutto se di rilevanti dimensioni implica il cambiamento di consolidate abitudini di lavoro, è anche necessario prevedere specifiche strutture didattiche per tutti gli operatori di giustizia, intese ad agevolare e rendere effettivo tale cambiamento.

Da ultimo (ma si tratta di un profilo di primario rilievo), perché le disfunzioni dell'apparato, dell'organizzazione, delle istituzioni giudiziarie e della quotidiana prassi si risolvono in altrettante cause (talora, alibi) della degradazione, in concreto, di valori e principi cardine inerenti al processo penale: l'inefficienza del «servizio giustizia» determina un grave impoverimento di quei principi e una degenerazione dell'idea stessa della funzione sociale-giuridica del processo (in sé considerata e per quanto concerne il rapporto col diritto penale sostanziale).

Per addurre qualche esempio elementare ma significativo: un sistema che opera in tempi assolutamente irragionevoli fa perdere in radice ogni spessore ed effettività alla presunzione di non colpevolezza. Un apparato che non sa far fronte con adeguata solerzia al flusso delle *notitiae criminis* trasforma il principio d'obbligatorietà in vuota proclamazione e apre spazi abnormi alle scelte di politica criminale che singoli magistrati o uffici giudiziari vanno adottando per gestire o privilegiare questo o quel settore di «intervento», fenomeno ormai caratteristico e del tutto inadeguato in un sistema che non assicura alcuna forma di legittimazione, di controllo e di responsabilità per siffatte scelte.

Più in generale le disfunzioni e l'inefficienza dell'apparato (in particolare: l'abnorme lasso temporale che separa il momento della cosa giudicata e dell'eventuale sanzione, rispetto al fatto, oggetto di decisione) snaturano addirittura il ruolo del processo penale e dei suoi vari istituti, che finiscono per essere gestiti — occorre insistere — quali strumenti di «intervento», di stigmatizzazione, di politica criminale, di controllo sociale anticipato, anziché come mezzo di esclusivo accertamento.

L'inefficienza della «macchina» — dunque — non soltanto si presenta come un disvalore di per sé ma si ripercuote a catena nel senso or ora accennato.

Sono queste le ragioni per cui la riforma delle norme di procedura penale resta come un obiettivo irrinunciabile ma al quale non si può guardare come a un «toccasana».

Volendoci riferire al più recente passato, emblematico pare quanto si è verificato con la normativa che, rinnovando il regime della carcerazione preven-

tiva, in
rato co
si è ris
rittura
realme
gia ap
In t
una pu
muta l
opera
operat
So
assegi
diziarie
sul suc
sulla p

4. Sull

La
riamo t
con su
A tu
battito
questo
Il d
sia pur
come c
lio Liek
nel 198
1984. S
sen. Li
viste g
vole e
Per
non inc
gnata
mento
culiare
tanti se
di fami
creazio
venti se
zione c
zionare
ed in m
lazione
si ha co
la realiz
e prop
europe

tiva, introdusse il cosiddetto tribunale della libertà: universalmente considerato come un passo salutare sulla via delle riforme, ben presto il nuovo istituto si è risolto (secondo una assai diffusa critica) in amara delusione, se non addirittura in un fallimento. Ciò è dipeso dalla sostanziale impossibilità di incidere realmente sulla prassi con *norme di procedura*, laddove le cause della patologia applicativa sono di altra e più profonda natura.

In tal senso è dunque lecito e doveroso ridimensionare le aspettative circa una pur globale riforma della procedura penale (o sue «anticipazioni»), se non muta la mentalità di approccio degli operatori, le condizioni generali in cui opera attualmente la macchina giudiziaria e l'assetto istituzionale degli operatori.

Sono queste le ragioni per cui — anche in vista della «conferenza» — va assegnato ruolo prioritario al dibattito sull'apparato e sull'organizzazione giudiziaria, sugli operatori della giustizia e sul ruolo del magistrato in particolare, sul suo reclutamento, sulla sua qualità, su adeguate forme di responsabilità, sulla posizione (positiva e negativa) nel corso della carriera.

4. Sulla riforma del processo civile

La relazione preliminare dedica diversi spunti al processo civile. Desideriamo fare alcune osservazioni, pur riservandoci di ritornare sull'argomento, o con successivo scritto o in intervento orale.

A tutti è presente come in questi anni sia stato particolarmente fervido il dibattito sulla riforma del processo civile, originato dalle gravissime disfunzioni di questo settore della giustizia.

Il dibattito non si è sviluppato solo a livello teorico, con studi e convegni, sia pure raffinati ed approfonditi tecnicamente, ma anche in progetti globali, come quello elaborato nel 1977 dalla Commissione, presieduta da Enrico Tullio Liebman, o il disegno di legge-delega, presentato dal governo al Senato nel 1981; disegno di legge ripresentato dal Ministro di grazia e giustizia nel 1984. Su questo disegno di legge è giustamente menzionata la relazione del sen. Lipari, opportunamente divulgata anche mediante la pubblicazione in riviste giuridiche. Tale relazione contiene una elaborazione davvero rimarchevole e degna della massima attenzione.

Peraltro è viva la coscienza che una riforma globale richiederà un tempo non indifferente e che comunque a poco potrà servire, se non sarà accompagnata da una precisa organizzazione e da profonde modifiche dell'ordinamento giudiziario. Da questo e non solo da questo è derivata da un lato la peculiare tecnica legislativa che ha portato spesso, accanto a riforme di importanti settori del diritto sostanziale (si pensi allo statuto dei lavoratori, al diritto di famiglia, alle locazioni, alle assicurazioni obbligatorie, ai contratti agrari), la creazione di specifici strumenti processuali; dall'altro lato a suggerire interventi settoriali, d'immediata attuazione, o tecniche interpretative della legislazione che, unite ad una migliore organizzazione, possano cercare di far funzionare l'esistente. Certo la lentezza dei giudizi, male da sempre lamentato, ed in molti paesi del mondo, se non causa della crisi — come si esprime la relazione preliminare — ne è una delle conseguenze, tanto più grave quanto più si ha coscienza che la rapidità del processo è un elemento fondamentale per la realizzazione delle garanzie costituzionali della tutela giurisdizionale, e vero e proprio diritto dell'uomo, come proclamato dall'art. 6 della Convenzione europea.

Per questo appare quanto mai opportuna la prospettiva della Conferenza della giustizia, che tende ad accertare il primato dell'amministrazione e organizzazione giudiziaria, in una visione «aziendalistica».

a) *Osservazioni sulla riforma generale.* Una riflessione sulla riforma generale richiederebbe più ampio impegno di quanto qui non sia dato di assumere.

Tuttavia, seguendo le sollecitazioni della relazione preliminare alla conferenza sulla giustizia, è possibile prendere posizione su alcuni punti:

a.1) Ci si domanda — ripetendo un'annosa questione — se sia preferibile mantenere l'attuale frazionamento di competenze fra pretore e tribunale, oppure introdurre un giudice unico di primo grado, monocratico o collegiale a seconda delle materie.

Noi riterremo preferibile questa seconda strada, che dovrebbe prevedere l'abolizione del criterio della competenza per valore, che è di per sé inadeguato e richiederebbe continui aggiornamenti. Né si comprende perché il pretore possa decidere delicate cause in materia di lavoro, qualunque sia il loro valore, e poi divenga inadeguato per una causa avente ad oggetto un modesto risarcimento del danno, ma superiore ai suoi limiti di valore.

Meglio, quindi, scegliere la strada del giudice monocratico, salva la collegialità per materie determinate la cui scelta dovrebbe essere fatta con molta attenzione e non rimessa *tout court* al legislatore delegato.

Questo criterio — profondamente innovatore — dovrebbe essere collegato con un settore di competenza del giudice onorario, che dovrebbe sostituire l'attuale giudice conciliatore, figura da tempo superata.

Ed anche per questo si ritiene di sottolineare l'opportunità di una riforma, avulsa da un disegno generale, perché in tal caso si risolverebbe in un'operazione priva di reali contenuti, come sono sembrati i vari progetti per l'istituzione del giudice onorario o di pace.

Per il disegno generale si intende non solo la riforma organica del c.p.c. e dell'organizzazione giudiziaria, ma anche l'esatta individuazione del ruolo che si pensa debbano giocare strumenti di soluzione delle liti al di fuori dei giudizi, come la conciliazione, sulla quale si sta sviluppando un vivo dibattito nel nostro Paese.

Un ruolo non indifferente potrebbe giocare la conciliazione, al pari di quanto avviene in ordinamenti stranieri, anche se non vanno taciute le peculiarità dell'ambiente socio-culturale, a volte assai diverso dal nostro.

Comunque, per concludere sul punto, sarà opportuno effettuare le scelte in tema di competenza anche alla luce di attente valutazioni dell'esperienza applicativa della recente l. 30 luglio 1984, n. 399, recante modifiche alla competenza e non solo a questa.

a.2) La riforma non dovrà perdere l'occasione per unificare la pluralità di riti e far sì che il modello di processo di cognizione del futuro codice sia effettivamente l'archetipo anche della legislazione speciale. Analoga operazione dovrà essere fatta per il processo esecutivo, dove il considerevole numero di esecuzioni speciali arreca notevoli complicazioni.

a.3) Il processo di cognizione dovrà essere ispirato a una maggiore concentrazione, per perseguire la quale sarà opportuno ripristinare le preclusioni, secondo le indicazioni di molti, senza le quali il processo si allunga e si sviluppa nell'attuale «gioco del ping-pong» con prevalente inutilità dell'udienza.

Bisognerà tener conto, però, di due poli: da un lato del rispetto del contraddittorio, che si potrà avere col rigore, attenuato dalla valutazione del giudice, analoga a quella oggi prevista dal novellato art. 420, comma 1°, c.p.c.

Dall'altro lato che i termini per il giudice, o almeno per le sue più importanti

attività, non Redenti i territori responsabili della tipizzazione magistratura

b) Non ci giustizia, sia quanto piuttosto

Ecco quindi cose che possono cessario avere

Alcuni punti

1) bisogno quanto meno ritardi e le so

2) È oppo del disegno c

3) Potreb nuovi modelli tipo di quant

L'esperie centro e del

4) Come subito, secon

possono essere studiosi del p

mo Congresso degli avvocati

A nostro a creta attuazio

varie sedi giu le risorse esis

giori spese p strati, avvocati

Senza av punti minima

a) abolizio ventivo di giu

del giudice.

Le critiche tura abolire, c

portanza vita

b) Operaz tribunale, co

comportereb

È noto infi diosi e magi

esso sovrapp diziario che h

delle parti. A raccarico di l

Al ripristin

attività, non dovranno essere meramente «canzonatori», come qualificava Redenti i termini ordinatori, ma dovranno avere una rilevanza sul piano della responsabilità disciplinare, nel caso di ritardi ingiustificati, secondo i criteri della tipizzazione dell'illecito disciplinare, sollecitati da gran parte della stessa magistratura.

b) Non crediamo, peraltro, che scopo della Conferenza nazionale della giustizia, sia tanto quello di effettuare una valutazione della riforma generale, quanto piuttosto quella di *passare dalle molte parole ai fatti*.

Ecco quindi che si pone, a nostro avviso, l'esigenza di individuare alcune cose che possono essere fatte subito, nella coscienza che sarebbe stato necessario averle fatte ieri, anzi ieri l'altro.

Alcuni punti, in sintesi, possono essere segnalati:

1) bisogna individuare interventi che riscuotano il generale consenso, o quanto meno che non siano così radicali da suscitare discussioni e con esse i ritardi e le soluzioni di compromesso, così frequenti nel nostro sistema.

2) È opportuno che gli interventi non siano contrastanti con le tendenze del disegno di legge delega; meglio sarebbe che di essa fossero anticipatori.

3) Potrebbe anche essere utile pensare a forme di sperimentazione di nuovi modelli processuali (o dell'applicazione rigorosa di quelli esistenti!), sul tipo di quanto accaduto in Germania, col notissimo modello di Stoccarda.

L'esperienza acquisita con la sperimentazione in alcune sedi del nord, del centro e del sud, potrebbe essere di estrema utilità per la riforma generale.

4) Come si diceva, alcune modifiche legislative potrebbero essere attuate subito, secondo le indicazioni che stanno emergendo nel Paese, fra le quali possono essere richiamate quelle discusse dall'Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile a Modena il 14 giugno 1986, le risoluzioni dell'ultimo Congresso nazionale forense ed i suggerimenti del consiglio dell'Ordine degli avvocati e procuratori a Bologna.

A nostro avviso da un lato la semplicità delle modifiche giova alla loro concreta attuazione; dall'altro lato è *indispensabile* l'impegno organizzativo delle varie sedi giudiziarie, che può essere conseguito con la razionalizzazione delle risorse esistenti, sia di uomini che di cose, anche senza incrementi e maggiori spese per la collettività, purché vi sia la effettiva collaborazione fra magistrati, avvocati, docenti e forze sociali.

Senza avere la pretesa di completezza, si ritiene di individuare i seguenti punti minimali:

a) abolizione dell'efficacia sospensiva automatica del regolamento preventivo di giurisdizione, e sua sostituzione con la valutazione discrezionale del giudice.

Le critiche al regolamento di giurisdizione, che alcuni vorrebbero addirittura abolire, determinano un generale consenso sulla questione, se non di importanza vitale dal punto di vista quantitativo, certo molto rilevante.

b) Operazione «di pulizia» del modello di processo di cognizione avanti il tribunale, con ripristino della situazione anteriore alla novella del 1950. Ciò comporterebbe in particolare la modifica degli artt. 183, 184, 345 c.p.c.

È noto infatti che il sistema del codice del 1942 — elaborato da insigni studiosi e magistrati — non ha avuto praticamente attuazione, essendosi ad esso sovrapposto non solo le modifiche del 1950, ma anche un costume giudiziario che ha sempre considerato il processo civile come dominio esclusivo delle parti. A questo il giudice si è di buon grado adeguato, non solo per il sovraccarico di lavoro, ma anche per personale comodità.

Al ripristino delle preclusioni dovrebbe corrispondere un ampliamento dei

poteri del giudice, previsto dall'art. 183, comma 1°, c.p.c., secondo le indicazioni del Montesano, sul tipo di quelli previsti dall'art. 420, comma 1°, c.p.c.; e la responsabilità del giudice stesso, per il caso di ritardo ingiustificato nella fissazione delle udienze (in particolare, di decisione della causa, in primo grado, in appello e in cassazione) e nel deposito dei provvedimenti.

La necessità per le parti di «scoprire tutte le carte» fin dall'inizio, avrebbe come corrispettivo, per l'essenziale rispetto del contraddittorio, la facoltà di autorizzazione delle modifiche e integrazioni che si rendessero opportune dalla posizione assunta da controparte.

Ne deriverebbe che tutti i soggetti del processo dovrebbero conoscere a fondo la causa fin dal suo inizio.

c) Abolizione dell'udienza di discussione in primo grado, salvo espressa richiesta delle parti.

Oggi questa udienza è solo un imbarazzante simulacro per cui delle due: o si introduce un modello di processo, analogo a quello del processo del lavoro; oppure, nell'attesa, si snellisce l'esistente.

d) Esecutorietà immediata di tutte le sentenze di primo grado, salvo un generale potere sospensivo del giudice d'appello.

Questo non solo valorizzerebbe il giudizio di primo grado, ma eviterebbe il notevole numero di casi di pesi e contrappesi (esecutorietà-sospensione).

e) Abolizione dell'impugnabilità immediata delle sentenze parziali, fonte di notevoli complicazioni anche pratiche ed organizzative.

f) Anche il *processo esecutivo* richiede modifiche consistenti, per evitare l'attuale inutilità.

Fra gli interventi immediati si suggeriscono i seguenti:

f.1) Abolizione dell'efficacia sospensiva automatica dell'istanza di conversione del pignoramento, che oggi è molto spesso un espediente per allungare i tempi dell'esecuzione.

f.2) Aumento del valore dell'esecuzione per espropriazione mobiliare in cui la vendita è fissata con decreto (cosiddetta piccola espropriazione mobiliare).

L'attuale valore di L. 50.000 è risibile, mentre la vendita immediata rappresenta una indubbia semplificazione (comunicazioni, udienze di vendita, rinvii, ecc.) e conseguente accelerazione.

f.3) Nell'espropriazione immobiliare il giudice dovrebbe essere tenuto a nominare il perito per stima del bene pignorato con il decreto susseguente alla istanza di vendita. Verrebbero aboliti i criteri di valutazione automatica praticamente desueti.

f.4) Nell'esecuzione per obblighi di fare o non fare il pretore dovrebbe essere abilitato a determinare, con decreto esecutivo, le somme che il soggetto obbligato deve anticipare.

Questo eviterebbe che il creditore della prestazione debba anticipare somme a volte non indifferenti e non possa concretamente ottenere soddisfazione qualora non abbia mezzi sufficienti.

g) Procedimenti per ingiunzione: qui sembrerebbe opportuno studiare forme di automazione, sul tipo di quelle recentemente adottate in Germania.

h) Procedimenti cautelari: molto viva è la discussione soprattutto sul procedimento d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.*, che in questi anni ha avuto la forza dell'atomo, spesso consentendo la tutela effettiva — che ben difficilmente si sarebbe ottenuta col processo ordinario di cognizione — ma a volte alterando in maniera consistente la parità delle parti.

La pericolosità del provvedimento potrebbe essere contenuta, senza mi-

narne gli
camera c
processo
autonom

Sulla

di conser
Congres

civile, su

Anal

per quell

in casi di

del prov

colo per

683 c.p.c

i) La c

dalle cor

ternazior

moment

Ciò n

lo adotta

Europea

cesso lu

costoso.

Di qu

no medit

Ferm

per un ac

il princip

i.1) ir

i.2) il

quanto r

sioni del

È no

gheggia

internazi

riconosc

Quest

ca interr

l) Infi

pretativi

specie p

La d

cominci

Da p

lodo nor

presso i

l'impugn

cune co

Una

colarme

Tutte

tà anche

ni, ma p

narne gli indubbi aspetti positivi, con l'introduzione di un rapido reclamo in camera di consiglio ad un giudice diverso — tipo tribunale della libertà nel processo penale. Il reclamo non dovrebbe avere efficacia sospensiva, salvo autonomo provvedimento del giudice *ad quem*.

Sulla necessità di un immediato riesame del provvedimento vi è unanimità di consensi, mentre vi è varietà di opinioni (si vedano ad esempio gli Atti del XV Congresso nazionale dell'Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile, sulla tutela d'urgenza).

Analogo reclamo dovrebbe essere previsto per i sequestri, quanto meno per quelli *inaudita altera parte*, nei quali il sequestrato nulla ha potuto dire (ed in casi di particolare urgenza è indispensabile che nulla sappia per l'efficacia del provvedimento); ciò è di particolare gravità, ove si tenga conto che il vincolo permane fino al passaggio in giudicato della sentenza assolutoria, *ex art. 683 c.p.c.* E cioè, in concreto, *usque ad sidera!*

i) La delibazione delle sentenze straniere è stata profondamente toccata dalle convenzioni internazionali e dalle esigenze del commercio giuridico internazionale, ben diverse oggi dallo spirito «protezionistico» che vigeva al momento dell'elaborazione del codice.

Ciò nonostante, ove non vi siano procedimenti semplificati sul tipo di quello adottato dalla convenzione di Bruxelles del 1968 per i Paesi della Comunità Europea, per poter eseguire in Italia una sentenza straniera occorre un processo lungo — alle volte molto più dei diversi gradi di merito all'estero — e costoso.

Di qui la consistente sfiducia verso le nostre istituzioni giudiziarie che fanno meditare la denuncia ai Paesi firmatari di convenzioni bilaterali.

Fermo restando che il processo di delibazione deve servire in particolare per un accurato controllo che all'estero sia stato rispettato il diritto di difesa e il principio del contraddittorio, si suggerisce:

i.1) in futuro l'adozione di un modello processuale semplificato;

i.2) immediatamente l'abolizione del riesame del merito *ex art. 798 c.p.c.*, quanto meno nel caso di contumacia volontaria (non determinata, cioè da lesioni del diritto di difesa).

È noto, infatti, che la giurisprudenza, anche del Supremo collegio, largheggia nel consentire il riesame del merito, anche in presenza di convenzioni internazionali che fissino con precisione le condizioni richieste per il riconoscimento.

Questo verifica l'efficacia di qualunque accordo di collaborazione giuridica internazionale.

l) Infine l'arbitrato richiede un intervento che venga a fugare i dubbi interpretativi destati dalla novella del 1983, che pure ha avuto positivi riscontri, in specie per ciò che concerne l'arbitrato commerciale internazionale.

La dottrina si è ampiamente occupata dell'argomento e la giurisprudenza comincia ad annoverare le prime pronunce.

Da più parti si sollecita un chiarimento sul punto dell'impugnabilità del lodo non depositato ma depositabile, se cioè sia necessario o no il deposito presso il competente Pretore agli effetti dell'*exequatur* per poter proporre l'impugnazione per nullità, come ha ritenuto una parte della dottrina ed ora alcune corti d'appello.

Una chiarificazione legislativa si impone per evitare un'incertezza, particolarmente nociva per la tutela dei diritti *au fond*, in qualunque segno vada.

Tutto sommato riterremmo preferibile consentire l'impugnazione per nullità anche del lodo non depositato, pur contraddicendo a personali convinzioni, ma per esigenze di semplicità.

5. La tutela dei non abbienti

È da tempo considerato un punto fondamentale per una nuova ed effettiva giustizia, che rispetti i precetti degli artt. 3 e 24 Cost., oltre a quelli dell'art. 6 della convenzione europea per i diritti dell'uomo. L'inadeguatezza del RD n. 3282 del 1923, da un lato, e le plurime inadempienze rispetto alle pronunce della Commissione e della Corte europea per i diritti dell'uomo, dall'altro, rendono improrogabile l'impiego innovatore, non solo nel settore penale, ma anche in quello civile, amministrativo e tributario.

Il problema dell'accesso alla giustizia si presenta come problema di accesso agli strumenti di tutela giurisdizionale e richiede l'impiego ad istituire congegni idonei ad attenuare gli ostacoli di carattere economico, sociale e psicologico che si sovrappongono a quell'accesso.

Non si può dire che in questi anni siano mancati nel nostro Paese studi approfonditi, anche su base comparatistica con le principali esperienze straniere.

Accanto alle prese di posizione della Corte di Strasburgo, vi è stato l'interessamento degli organi della Comunità europea.

D'altro canto, se è vero che recenti fenomeni di questi anni, quale l'organizzazione di efficaci centri di difesa legale presso i sindacati per la tutela dei lavoratori, od altri per la difesa degli inquilini o dei piccoli proprietari, hanno reso meno drammatica l'esigenza dell'assistenza giudiziaria di categorie deboli di cittadini; è però altrettanto vero che ampi strati rimangono completamente scoperti, o per l'esistenza di parti deboli, anche e non solo economicamente, o per la necessità di tutela di nuove categorie di diritti, quali la difesa dell'ambiente, la tutela della sicurezza e della salute nel luogo di lavoro, la tutela dei consumatori, diritti tutti che hanno una dimensione superindividuale o collettiva.

L'idea della «giustizia per tutti» — come ha notato il Trocker in uno studio di imminente pubblicazione — inserita nei programmi ambiziosi del *welfare state* subisce i condizionamenti dell'imperativo economico, ponendo gravi problemi di compatibilità di taluni dei sistemi immaginati rispetto ai costi sopportabili dalla finanza pubblica.

L'assunzione completa della difesa dei non abbienti da parte di uffici pubblici appare non praticabile e forse neppure opportuna.

Inoltre va sottolineato che l'accesso alla giustizia, in generale, non riguarda solo la difesa in giudizio, ma anche il settore non meno importante della difesa stragiudiziale, che si attua attraverso l'attività di consulenza e di informazione, al fine di rimuovere le situazioni di disinformazione, fonte di reale disparità.

Ecco che l'esempio di altri paesi europei porta ad avvalersi degli avvocati liberi professionisti, compensati dallo Stato per le singole funzioni, accanto agli uffici pubblici di *legal aid*, quale ad esempio l'ufficio del difensore civico, istituito in via sperimentale in diverse regioni italiane. Basti pensare alla riforma francese del 1972, a quella tedesca del 1980, al *Criminal Law Act 1967* in Inghilterra, alla riforma del 1973 in Austria, la quale, a differenza dell'Italia, ha prontamente adeguato il proprio sistema, che si basava sull'opera gratuita degli avvocati, dopo una condanna subita dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

In Inghilterra dal 1970 si sono diffusi i *Law Centres*, basati sull'apporto di liberi professionisti, remunerati con fondi pubblici; un orientamento simile sembra emergere in Olanda, Belgio e Francia. Ancora Trocker nota che la

competitivi
stenza dei c
dai centri c
strati più de
mentandor

In conc
del sistema
pubblico e
presso l'en
spesso si s

Da ultir
Conferenza
della crisi
tributaria.

competitività rispetto all'avvocatura privata non rende problematica la coesistenza dei diversi sistemi. L'attivazione della domanda di giustizia, promossa dai centri di consulenza attraverso la loro opera di informazione presso gli strati più deboli della popolazione, giova anche ai professionisti privati, incrementandone l'afflusso di lavoro.

In conclusione si ritiene d'insistere sulla urgenza primaria di una modifica del sistema di tutela dei non abbienti, attraverso un contemperamento fra pubblico e privato, che permetta di utilizzare le esperienze esistenti, anche presso l'ente regione, e senza creare costose strutture pubbliche, che troppo spesso si sono rivelate utili solo a se stesse.

Da ultimo i sottoscritti si permettono di sottolineare la necessità che la Conferenza nazionale sulla giustizia fornisca indicazioni per il superamento della crisi che colpisce anche i settori della giustizia amministrativa e tributaria.

BISOGNI MATERIALI DI GIUSTIZIA E DOMANDE DI GIUSTIZIA

(Alcune riflessioni sul tema della giustizia come servizio)

Sommario

1. Domanda «formale» di giustizia ed esigenze «reali».
2. Giustizia amministrativa e rapporti fra società ed enti pubblici.
3. Giustizia e crisi della famiglia.
4. La giustizia minorile.
5. La giustizia penale.
6. La questione (e l'edilizia) carceraria.
7. Dalla «azienda giustizia» ai bisogni materiali di giustizia.

1. Domanda «formale» di giustizia ed esigenze «reali»

Con riferimento alla relazione preparatoria a questo Convegno mi sento di esprimere un primo giudizio positivo, nel senso che mi pare di cogliere un interessante spostamento di prospettiva nell'approccio alla «questione giustizia». Da una lettura tradizionale portata ad enfatizzare il problema della giustizia come «diritto del potere» e quindi attratta verso il discorso di tipo istituzionale, valuto favorevolmente la diversa ottica che si interessa della medesima problematica, ma nel senso della giustizia come «diritto dell'organizzazione».

Da qui la proposizione di un diverso modo di leggere il tema della giustizia, correttamente intesa come «servizio». Ottica certamente da privilegiare, per quanto non ritenga esaustiva, soprattutto per chi a diversi livelli, sia politico che amministrativo, è portatore della «domanda di giustizia» così come proviene e si articola nel/dal sociale.

In questo modo, nella presente occasione, non posso che farmi portatore ed interprete di questa domanda così come si esprime nel territorio emiliano romagnolo.

Ma, nel momento che registro la qualità e quantità di questo bisogno di giustizia, trovo difficoltà a risolvere la problematicità del rapporto domanda-offerta di giustizia nel palesare la sola inadeguatezza del «servizio giustizia». Ritengo sia riduttivo assumere lo schema economicista del «sistema giustizia come impresa», in cui sia sempre possibile quantificare costi e benefici. voglio dire che se un grado più o meno elevato di inadeguatezza del servizio giustizia nei confronti del bisogno di giustizia è certo e di facile dimostrazione, mi sembra inadeguato concludere che una maggiore produttività del servizio giustizia potrebbe soddisfare completamente la domanda inevasa, senza mettere nel contempo in questione l'organizzazione e il modo stesso di «fare giustizia».

Insomma, dietro questo schema argomentativo fatto in parte proprio dalla relazione introduttiva, scorgo il rischio di una fallacia naturalistica, che si fonda sulla presupposizione di una dimensione aprioristica, quasi ontologica, del bisogno di giustizia così come si esprime nella sua domanda formalizzata nei confronti del sistema vigente di giustizia. In altre parole non ritengo sia possibile valutare la qualità e quantità del bisogno di giustizia così come emerge

dalla sc
formali
giustizi
sono l'
sociali,
quantit
ta di gi

In c
bisogni
marmi,
manca

2. Giu:

Sof
stizia r
sentaz

A p
tervent
è cerc
(ove si
denti d
nalizza
insiem
in eme
quanto
verso i
gorie e
conflitt
lato qu
zione,
ganizz

È c
zia arr
qualità

Co
pieno i
bia inc
di part
bo reg
partec
assum
proced
«gestic
te de
ammin

No
ricono:
zionale
ad ant
ziale si
giustiz

dalla società civile nella sola registrazione della qualità e quantità di domanda formalizzata di giustizia. Voglio con questo rendere avvertiti che se bisogni di giustizia insoddisfatti certamente esistono, che a diverso titolo ed intensità sono l'effetto mediato di situazioni sociali problematiche nonché di conflitti sociali, non è detto che questi trovino espressione adeguata nella qualità e quantità di «litigiosità», così come è dato registrare nella domanda formalizzata di giustizia.

In questa ottica di svelamento della traducibilità distorta ed equivoca tra bisogno di giustizia e domanda di giustizia inevasa vorrei qui di seguito soffermarmi, focalizzando l'interesse su alcuni settori in cui è più evidente questa mancata corrispondenza.

2. Giustizia amministrativa e rapporti fra società ed enti pubblici

Sofferamoci in primo luogo ad esaminare la qualità del bisogno di giustizia nei confronti della pubblica amministrazione e la sua distorta rappresentazione nella domanda di giustizia amministrativa.

A partire dagli anni '70, consapevoli di una progressiva dilatazione dell'intervento della pubblica amministrazione nella realtà sociale ed economica, si è cercato di spostare il bisogno di giustizia dal contenzioso amministrativo (ove si registra appunto una domanda formalizzata di giustizia) alle fasi precedenti di formazione dell'azione amministrativa, attraverso momenti istituzionalizzati di partecipazione all'attività pubblica. Si sono così strutturati tutto un insieme di momenti ove gli interessi conflittuali contrapposti potessero venire in emergenza non tanto nella fase finale del contenzioso amministrativo, quanto nel momento precedente di formazione dell'atto stesso. Quindi, attraverso i momenti istituzionalizzati di partecipazione e consultazione delle categorie e dei soggetti interessati si è cercato di prevenire in qualche modo la conflittualità che si esprime altrimenti nel contenzioso amministrativo: da un lato quindi, dilatando il momento consultivo degli interessi e della partecipazione, e dall'altro lato, inserendo degli interessi reali dei singoli e dei gruppi organizzati nella fase istruttoria e pre-decisionale.

È certo che questa scelta ha in parte soddisfatto un bisogno reale di giustizia amministrativa, riducendo o comunque specificando diversamente la qualità e quantità di domande di giustizia nella fase del contenzioso.

Con ciò non voglio dire che questo intento abbia sempre soddisfatto appieno il bisogno di giustizia, né posso tacere che questa progettualità non abbia incontrato difficoltà. Sono infatti consapevole che molte delle esperienze di partecipazione si sono dimostrate inadeguate, così come, di riflesso, debbo registrare come, nel tempo, quelli che dovevano essere momenti di sola partecipazione si sono sclerotizzati in organi espressivi di interessi capaci di assumere funzioni e compiti non tanto di partecipazione-consultazione al procedimento formativo dell'attività amministrativa, quanto di vera e propria «gestione atipica» di un potere attivo dell'amministrazione. È il rischio, più volte denunciato, di neocorporativizzazione dell'attività della pubblica amministrazione.

Non mi interessa però entrare nel merito di questo processo che, come ho riconosciuto, conosce certamente anche momenti di degenerazione istituzionale, quanto piuttosto registrare come una scelta, che ritengo giusta, volta ad anticipare il momento di soddisfazione di un bisogno di giustizia sostanziale si sia riflessa in termini rilevanti sulla qualità e quantità della domanda di giustizia nei confronti della pubblica amministrazione.

Ad esempio, è interessante in questo senso registrare come in questi anni sia dato osservare un processo di dislocazione della domanda di giustizia della fase del contenzioso a quella del ricorso, attraverso osservazioni e note agli organi di controllo e in questo senso mi sembra di poter dire come l'attività di controllo stia progressivamente assumendo funzioni paragiurisdizionali. Anche attraverso questa scelta certamente atipica sul piano delle competenze si finisce certamente per ridurre la domanda che altrimenti si esprimerebbe nella sola fase del contenzioso.

In una logica in parte simile va pure registrata la funzione, di recente costituzione, del difensore civico. Certamente anche esso deve essere compreso come organo di mediazione extragiudiziale che peraltro può intervenire anche su situazioni che altrimenti non potrebbero trovare alcuna tutela nella giustizia amministrativa.

Queste scelte politiche, per quanto non abbiano sempre nei fatti dati i risultati sperati, si muovono in una prospettiva che non posso che ritenere adeguata al passaggio in atto da una giustizia amministrativa tipica di uno stato di diritto a quella di uno stato sociale. Insomma, nel necessario superamento di una giustizia amministrativa che nello stato liberale non poteva che essere di natura cassatoria ad una giustizia che nello stato sociale deve essere di natura partecipativa.

Nonostante ciò, dobbiamo però registrare come la domanda di giustizia amministrativa rimanga certamente elevata e per quanto mi consta purtroppo inevasa o largamente insoddisfatta. Ma anche in questo caso — che rinvia alle croniche deficienze organizzative degli organi della giustizia amministrativa — è importante disaggregare la domanda di giustizia per coglierne le interne e differenziate logiche.

Così, alla tradizionale domanda di giustizia che proviene dal singolo che si ritiene leso dalla attività della pubblica amministrazione, dobbiamo registrare in questi anni la crescita quantitativa di un «contenzioso collettivo», soprattutto nel settore del pubblico impiego.

Se è vero che l'estendersi del «contenzioso collettivo» è in qualche modo l'effetto imposto delle necessità di contenere i costi elevati della giustizia amministrativa, non si può vedere in questo fenomeno anche una diversa dislocazione del bisogno di giustizia nell'affermazione di un principio contrattuale che evidentemente non trova piena soddisfazione in sede di mediazione sindacale. In altre parole si invoca una funzione di supplenza nei confronti della giustizia amministrativa in merito a interessi che dovrebbero trovare soddisfazione e/o mediazione altrove.

Altre volte ancora, l'opportunità di mediazione degli interessi in conflitto non si è data nella sede istituzionalmente deputata, e quindi si è adito gli organi della giustizia amministrativa, ma obiettivamente la qualità del conflitto non può trovare alcuna risoluzione politico-amministrativa in sede locale e neppure, a ben intendere, in quella del contenzioso.

Penso, ad esempio, al conflitto, a volte latente e a volte manifesto tra ambientalisti e associazioni di cacciatori. La mediazione politica del conflitto è saltata a livello locale, perché in questa sede è obiettivamente non risolvibile data la radicalità delle posizioni che sfuggono appunto alla dimensione locale. E non sembra neppure risolvibile definitivamente a livello giudiziario, se è vero che processualmente le parti non cercano una decisione nel merito, ma cercano parziale soddisfazione nei soli provvedimenti cautelari per i riflessi che questi possono avere a livello nazionale sull'opinione pubblica. In altre parole, qui non si tratta di una situazione conflittuale che possa trovare reale

soddisfazione in gio

Altre vo
ministrativa
nella produ
nistrativa. C
processo c
leggi non h
dubbio che

Per altri
slativa equ
mente potr
un «appetit
corporativi

Certo q
to che imp
zioso, che
nito per pro
ralmente in
sappiamo
decisorie n
co che l'int
giustizia. C
che può es
corso amn

Diverso
proietta ne
Nel settore
damentale
nei confron
tà, che il p

3. Giustizi

Altro se
bisogno di
problemi c
che ammir

Infatti s
re solo dal
avremmo u
blemi della

Infatti il
zia» risolve
lettivo. È in
casi la crisi
tualità che
unicament
ca è a tal p
in un probl
saggiata pe

soddisfazione fino a quando, politicamente e culturalmente, uno degli interessi in gioco non sarà diventato egemone.

Altre volte pare difficile fare riferimento ad un bisogno reale di giustizia amministrativa, di fronte al ruolo determinante giocato dalla stessa legislazione nella produzione di una domanda indotta e quindi artificiale di giustizia amministrativa. Così, con il processo di decentramento amministrativo si è aperto il processo di equiparazione nel pubblico impiego che nella lacunosità delle leggi non ha potuto che portare ad un aumento del contenzioso, ma non pare dubbio che questo fenomeno sia destinato col tempo a restringersi.

Per altri settori, sempre in tema di pubblico impiego, una produzione legislativa equivoca ed imprecisa ha prodotto fenomeni di litigiosità che difficilmente potrebbero essere ricondotti ad un bisogno di giustizia ma piuttosto ad un «appetito» indotto o quanto meno sollecitato di soddisfazione di interessi corporativi.

Certo questa domanda crescente di giustizia amministrativa non ha potuto che impattarsi negativamente con le carenze strutturali proprie del contenzioso, che nella dilatazione irragionevole dei tempi tecnici di decisione, ha finito per produrre il fenomeno allarmante di una giustizia che non è più strutturalmente in grado di «fare giustizia», nel senso di risolvere i conflitti. E noi sappiamo come oramai la giustizia amministrativa non adempia più funzioni decisorie ma si svisciva a soli provvedimenti di urgenza, con l'effetto patologico che l'intervento sospensivo dell'atto finisce per soddisfare la domanda di giustizia. Comunque rimane il fenomeno grave di una domanda insoddisfatta, che può essere in parte registrata anche da un aumento quantitativo sia del ricorso amministrativo sia del ricorso straordinario al capo dello stato.

Diverso discorso andrebbe invece fatto ove la Regione e l'Ente pubblico si proietta nel settore della giustizia non come resistente ma come ricorrente. Nel settore della giustizia costituzionale la Regione Emilia Romagna si è fondamentalmente mossa al fine della tutela del proprio assetto di competenze nei confronti dello Stato e degli altri Enti locali. Una istanza quindi di legittimità, che il più delle volte si è tradotta in questioni di principio.

3. Giustizia e crisi della famiglia

Altro settore emblematico ove è possibile cogliere la non traducibilità del bisogno di giustizia nella domanda formalizzata di giustizia ci è offerta dai problemi che sorgono dalla crisi della famiglia, nei suoi riflessi sia civilistici che amministrativi.

Infatti se noi dovessimo giudicare e quantificare la crisi del nucleo familiare solo dall'immagine riflessa nelle istanze di separazione e di divorzio ne avremmo una immagine distorta, che nulla di significativo ci dice dei reali problemi della coppia.

Infatti in questo settore il ricorso all'attività giudiziaria perché «dia giustizia» risolvendo e mediando il conflitto è soggetto ad un criterio fortemente selettivo. È infatti possibile registrare come nella stragrande maggioranza dei casi la crisi della coppia venga risolta e mediata dalla coppia stessa; la conflittualità che viene portata di fronte al magistrato finisce per interessare quasi unicamente chi si trova in situazioni estreme: o perché la situazione economica è a tal punto consistente per cui la separazione si traduce immediatamente in un problema patrimoniale, ovvero, la situazione economica è a tal punto disagiata per cui non esistono le condizioni materiali per addivenire ad una se-

parazione. Per cui, quantitativamente è solo nei confronti dei ceti meno abbienti che si registra una domanda di giustizia. Domanda di giustizia che ben difficilmente anche l'autorità giudiziaria potrà soddisfare e che tende pertanto a scaricare chiedendo un intervento dei servizi sociali. E così il disagio determinato da una precaria condizione economica si riflette nello specchio deformante della domanda di giustizia come un problema di crisi di coppia.

A ben intendere quindi, il bisogno reale di giustizia si annida altrove e in quanto non risolto si esprime in una domanda di giustizia inidonea di per sé a risolvere la situazione problematica. Se solo fosse possibile reperire sul mercato abitazioni a modico prezzo o a equo canone, non c'è dubbio che le domande di separazione giudiziaria si ridurrebbero a fronte di un aumento delle separazioni consensuali. Muterebbe, e in termini rilevanti, la domanda stessa di giustizia.

Così pure dicasi per quanto concerne gli interventi di natura civile del tribunale dei minorenni: assistiamo infatti ad un aumento della domanda di giustizia, che si riflette poi in un intensificarsi di una richiesta nei confronti dei servizi sociali, quali dislocazione del conflitto che si apre sul fronte delle separazioni dei conviventi con prole minorenni. In altri termini il giudice del minore diviene nei fatti il giudice della separazione dei conviventi, per cui assistiamo come il giudice che dovrebbe istituzionalmente tutelare i soli interessi del minore finisca per supplire una domanda di giustizia che andrebbe altrimenti inevasa: quella della coppia in crisi.

4. La giustizia minorile

Per altre ragioni, che qui di seguito brevemente richiamerò, è dato assistere ancora ad una distorta rappresentazione del bisogno di giustizia nella domanda di giustizia per quanto concerne gli interventi penali ed amministrativi del tribunale dei minorenni.

Credo che la causa primaria di questa falsa rappresentazione sia in primo luogo imputabile alla grave equivocità della legge incapace di operare una scelta decisa e conseguente tra istanze politico-culturali contrapposte: se le condotte trasgressive dei minori debbano trovare soluzione in un intervento di tipo repressivo o se, invece, debbano essere ricontestualizzate in un intervento di tipo assistenziale. La scelta decisa tra queste due prospettive si tradurrebbe poi in un diverso assetto di competenze tra autorità giudiziaria e politiche socio-assistenziali del governo locale. La scelta operata dall'art. 23 del DPR 616 — nell'attribuire all'ente locale la sola competenza di dare attuazione ai provvedimenti di rieducazione del tribunale dei minorenni — non risolve ma complica ulteriormente la questione con gli inevitabili riflessi che questo stato compromissorio viene poi ad avere sul piano dei rapporti tra domanda ed offerta di giustizia. Infatti l'ampio potere discrezionale che caratterizza la funzione correzionale dell'autorità giudiziaria nei confronti dei minori permette di diversamente definire, vuoi in termini penali vuoi in termini amministrativi, la risposta alla situazione problematica in funzione anche della qualità e quantità degli interventi assistenziali offerti dai servizi sociali. Infatti, ove il governo locale, in armonia con una politica generale contraria a modalità di intervento di tipo custodiale o comunque di disciplina rafforzata si nega di fronte ad una richiesta in questo senso da parte del tribunale dei minorenni, assistiamo ad una accentuazione dell'intervento di tipo penalistico di fronte alle medesime situazioni che troverebbero — in una situazione opposta — una qualificazione

di tipo ar
pretare il
ne dato.

Ricor
gione Err
versità er
ma giorn

Sull'e
porti tra l
devianze
sultati so

5. La giu

Ma, p
re della g
tra bisog
di fondo
vere le si
giustizia.

Il sist
operare
impregiu
propria f

È in c

questi ar
la nostra
da di giu
le gravi r
politica.

me per a
gno di cc
tanto più
be per ri
politico i
che attra
cause pr
ben sa l'
efficacia
perché r
dare una
scienza

Anch
suale è c
costrutti
sa, può
manda c

Infatt
è tradott
di una in
È, io

di tipo amministrativo. In questo caso è evidente quanto sia fuorviante interpretare il bisogno reale di giustizia nella risposta istituzionale che ad esso viene dato.

Ricordo che su questa tematica specifica ci siamo interrogati come Regione Emilia Romagna, unitamente alla Corte d'Appello di Bologna, alle Università emiliane e alle Associazioni dei Magistrati e degli Avvocati, nella «Prima giornata della Giustizia» nel dicembre 1983.

Sull'equivocità di fondo dell'attuale normativa, sui difficili ed incerti rapporti tra Magistratura ed Enti locali in tema di prevenzione e repressione delle devianze minorili, abbiamo con profitto lavorato in quella occasione, i cui risultati sono oggi pubblicati per i tipi de Il Mulino.

5. La giustizia penale

Ma, per continuare ancora questa esemplificazione, è certamente il settore della giustizia penale che meglio ci testimonia della necessità di distinguere tra bisogno di giustizia e domanda di giustizia. E questo anche per la ragione di fondo che il sistema della giustizia penale è strutturalmente inadatto a risolvere le situazioni problematiche e di conflitto da cui si origina una domanda di giustizia.

Il sistema penale nella sua dimensione di giustizia esemplare, non può che operare selettivamente, e per la natura repressiva del suo intervento lascia impregiudicata la situazione materiale di conflitto e di disagio, esaurendo la propria funzione in una dimensione essenzialmente simbolica.

È in questo senso che una diffusa preoccupazione che si è espressa in questi anni nei confronti del terrorismo e in particolare, per quanto concerne la nostra Regione, nei confronti delle stragi, si è tradotta anche in una domanda di giustizia penale. Domanda questa che è andata fino ad ora inesausta, con le gravi ripercussioni sul piano dell'opinione pubblica e della stessa stabilità politica. È chiaro che, in questo caso, la domanda che prepotentemente preme per avere giustizia è fondamentalmente una domanda originata dal bisogno di conoscenza, dal bisogno di verità che nella misura in cui viene frustrata tanto più si potenzia; il rischio reale è che ove non venisse soddisfatta finirebbe per ripercuotersi negativamente sul grado di legittimazione del sistema politico istituzionale. Insomma: si chiede giustizia, non certo nella illusione che attraverso un intervento penale-repressivo si possano mai rimuovere le cause profonde che hanno dato origine a fenomeni così inquietanti, e questo ben sa l'opinione pubblica che la mobilitazione politica-sociale con ben altra efficacia ha operato nel senso della sconfitta politica dell'eversione — quanto perché nella giustizia penale si vede correttamente l'intervento capace di dare una dimensione neutrale di verità a quanto è già patrimonio di una coscienza politica democratica.

Anche in un settore così delicato, in cui l'accertamento della verità processuale è di sola e stretta competenza dell'autorità giudiziaria, un diverso e più costruttivo attivarsi della società civile e dei soggetti esponenziali della stessa, può fattivamente contribuire ad una più rapida soddisfazione della domanda di giustizia.

Infatti la domanda di giustizia che l'intera società regionale ha espresso si è tradotta in questi ultimi anni in un rapporto con l'Amministrazione giudiziaria di una intensità dialogico-partecipativa inuguale.

È, io credo, anche nel clima di questa partecipazione che l'autorità giudi-

ziaria è riuscita a superare le proprie interne difficoltà e ad esprimere una capacità nuova. Così come la società e le istituzioni hanno saputo, nel confronto anche polemico, tradurre la domanda di giustizia in un impegno concreto atto ad agevolare il lavoro dei Magistrati impegnati nell'indagine, fornendo loro, tramite la ricerca sul terrorismo promossa e svolta dall'Istituto Cattaneo, un contributo conoscitivo di quella complessa realtà all'interno della quale si pone la loro attività giudiziaria. Mi piace pensare che questo contributo sia servito alla predisposizione di un terreno più fertile che ha favorito lo svilupparsi dell'indagine nel senso da essa recentemente assunto: sviluppo certamente positivo, primo frutto di uno sforzo che io sento comune.

In termini completamente opposti a quelli sopra accennati si pongono altre domande di giustizia penale.

A titolo puramente esemplificativo penso all'intervento sempre più crescente di giustizia penale nelle situazioni conflittuali e problematiche originate dagli incidenti stradali.

Qui siamo di fronte ad una lievitazione del penale perché la domanda risarcitoria non trova adeguata soddisfazione nel settore della giustizia civile. In parole più semplici, il bisogno reale di chi è stato danneggiato troverebbe completa soddisfazione se la propria istanza risarcitoria venisse in tempi ragionevoli soddisfatta. Di fronte però ad una meditata strategia delle compagnie assicurative di rinviare il più possibile la liquidazione del danno, in questo favorite dai tempi ormai irragionevoli della giustizia civile, il ricorso allo strumento penale, attraverso, ove possibile, querele per lesioni, tende al solo fine di potere ottenere in tempi brevi una qualche somma provvisoria. È dato così assistere ad un sovraccarico di istanze sul penale come conseguenza di una dislocazione del bisogno di giustizia altrove insoddisfatto. In questo caso sarebbe quanto meno erroneo chiedere un potenziamento dell'attività di giurisdizione penale, sulla semplicistica osservazione di una inadeguatezza dell'offerta di giustizia nei confronti della domanda.

Ma per ritornare ancora alla natura essenzialmente selettiva della giustizia penale, debbo registrare come le nuove competenze pretorili, così come sono venute ritagliandosi nelle ultime riforme, sono certamente nel senso di dare risposta alla domanda di giustizia, che qui in buona parte si esprime come domanda di giustizia e di esemplarità da parte delle vittime del reato.

Infatti, per quanto attiene in particolare ai reati contro la proprietà, si era registrato nel passato lo svilimento progressivo della stessa funzione simbolica di esemplarità della sanzione criminale, in conseguenza della distanza temporale tra commissione dell'illecito e giudizio di merito nei confronti dell'autore. Una condanna che interveniva, quando interveniva, dopo anni dal commesso reato finiva inevitabilmente per perdere ogni efficacia nel senso di non dare soddisfazione alla vittima del reato, al suo bisogno di giustizia. Oggi certamente nelle allargate competenze pretorili nel settore dei reati contro il patrimonio, attraverso un procedimento più celere che fundamentalmente si esaurisce nella fase dibattimentale con il superamento di molti ostacoli di formalità processuale senza per questo alcun sostanziale arretramento delle soglie di garanzia, si può dire che alcune legittime istanze della vittima trovino più confacente soddisfazione; ma, affatto paradossalmente, l'emergere progressivo di apprezzamenti equitativi propri dell'intervento pretorile vengono vissuti in termini più accettabili da parte degli stessi imputati che sembrano preferire un apprezzamento celere nel merito anche quando questo si traduce in una condanna detentiva, piuttosto che attendere lunghi anni, con «assaggi» sia pur limitati di carcerazione preventiva.

D
avve
mani
se al
lr
ad a
viene
le, r
l
semi
zia p
S
soci
cultu
part
tend
disc
tabil
verif
oper
anco
ques
pena
alle
prot
E
ta da
zazi
della
blen
nale
tuzio
con
son
f
Emi
nuar
rezz
fenc
tuat
vers
sa e
caci
«leg
«ac
vann
perr
tern
va il
l
allai
fare
sco

Discorso invece diverso, per quanto sempre istruttivo delle trasformazioni avvenute tra bisogno di giustizia sostanziale e sua rappresentazione nella domanda formalizzata di giustizia, riguarda le situazioni problematiche connesse al problema della droga.

Infatti, tolto il caso in cui questo problema venga percepito in connessione ad alcuni aspetti della criminalità organizzata, oggi la questione droga non viene più socialmente vissuta come questione che attenga alla giustizia penale, ma come questione terapeutico-assistenziale.

I soggetti a diverso titolo coinvolti con il problema della droga esprimono sempre meno una domanda di giustizia penale; anzi, l'intervento della giustizia penale è per lo più avvertito e sofferto come un'ineluttabile complicità.

Si deve pertanto registrare un mutamento di paradigma nella percezione sociale del fenomeno, certamente riconducibile ad una diversa maturazione culturale, che sempre più si allontana dalla proposizione di istanze punitive. In parte questo mutamento viene recepito dalla stessa autorità giudiziaria che tende a favorire soluzioni assolute e dislocando in questo modo l'istanza di disciplina sociale verso ipotesi terapeutiche. Non pare in questo modo dubitabile che si debba registrare un ritardo sul piano legislativo che, per quanto si verifichi per alcune istanze di depenalizzazione e di decarcerizzazione, non opera una scelta decisa ed inequivoca lasciando sopravvivere una risposta ancora repressiva certamente superflua e non adeguata alla domanda. In questo caso assistiamo al fenomeno paradossale di una risposta di giustizia penale che produce una domanda, questa ultima in alcun modo riconducibile alle istanze sociali che provengono dai soggetti coinvolti nella situazione problematica.

E così, se è vero che la linea di demarcazione fra legalità e illegalità tracciata dalla legge 685/75 è di difficile gestione, così come i momenti di depenalizzazione dell'uso non terapeutico di droghe in presenza del mantenimento della perseguibilità penale del loro commercio hanno determinato nuovi problemi di non facile soluzione, debbo registrare come nella nostra realtà regionale si sia effettivamente determinata una interazione fra i diversi soggetti istituzionali comunque chiamati ad operare; rapporti questi che a volte appaiono contraddittori, a volte di collaborazione, a volte conflittuali, ma sicuramente sono quotidiani.

Per altri versi — e direi fortunatamente — la realtà sociale della Regione Emilia Romagna sembra qualificarsi positivamente per una domanda attenuata di giustizia penale. Penso al fenomeno dell'allarme sociale per l'insicurezza urbana e per la criminalità di strada. È possibile, certamente, che certi fenomeni di disgregazione sociale di tipo metropolitano siano meno accentuati nella nostra Regione che altrove; ma è altrettanto possibile che una diversa qualità nella percezione sociale della realtà — quale effetto di una diffusa e radicata cultura attratta ai momenti partecipativi-associativi — sia di efficace antidoto alla diffusione di panico sociale e alle conseguenti domande di «legge d'ordine»; nel nostro territorio, nelle nostre città, la gente non si sente «accerchiata», non si sente condizionata nelle proprie libertà, non vive emotivamente il terrore di essere potenziale vittima e tutto questo si traduce nel permanere di momenti di diffusa socializzazione che a loro volta si riflettono in termini positivi sulla stessa qualità e quantità della fenomenologia trasgressiva in esame.

Rimane pur sempre da sottolineare come quando si parli di criminalità e di allarme sociale, a livello locale ma anche a livello nazionale, si sia costretti a fare affidamento più alla sensibilità politica generale, che a volte rischia di sconfinare nell'intuizionismo, che alla conoscenza scientifica di dati obiettivi.

Come Regione, già in più occasioni abbiamo avanzato l'ipotesi della costituzione di un osservatorio regionale sui fenomeni della disgregazione sociale della criminalità. Ebbene, io credo che, nonostante le difficoltà, si debba andare avanti su questa strada con pazienza e tenacia, per dotarci di quegli strumenti necessari per affrontare con successo problemi di fondo della nostra realtà regionale. Ma — e sul punto debbo essere estremamente esplicito — questo presuppone la consapevolezza piena delle necessità di questi rapporti tra le istituzioni e la disponibilità politica a costruirli. Se collaborazione ha da esserci, tra soggetti istituzionali diversi come la Magistratura, le forze di polizia e i Servizi Sociali degli Enti locali, pur nella dovuta autonomia di funzioni, è necessario far cedere le mura di diffidenze e resistenze reciproche che si richiamano ad una comprensione corporativa del proprio operare.

Se non interpreto male lo spirito di questa Conferenza nel sottolineare la dimensione di servizio della giustizia, è nel senso di favorire questa integrazione e collaborazione reciproca tra soggetti istituzionali tradizionalmente così distanti. Questo processo di ulteriore collaborazione potrebbe essere una delle strade percorribili anche per contenere la domanda di giustizia penale così come si esprime nella regione Emilia Romagna.

Con questo non voglio certo idealizzare la realtà sociale della nostra regione, consapevole come sono che ancora molti conflitti finiscono per tradursi in una domanda di giustizia penale perché non esistono o sono carenti altri sistemi di soluzione. In questa ipotesi registrare semplicemente un aumento di domanda di giustizia penale non può tradursi nel facile alibi di invocare più giustizia penale.

Questo vale, in modo particolare, per quanto riguarda alcune forme di illegalità che riguardano ciò che possiamo definire genericamente il diritto penale dell'economia.

In questo settore spesso il carattere altamente selettivo della giustizia penale, nonché la sua dimensione di esemplarità, non possono in alcun modo soddisfare la domanda sociale di giustizia.

Di fronte, ad esempio, al fenomeno dell'evasione fiscale l'intervento del sistema penale non può che essere «a campione», capace di soddisfare eventualmente esigenze di deterrenza o di prevenzione generale; questa esemplarità punitiva — che finisce per esaurirsi nel messaggio: «manette agli evasori» — non può assolutamente appagare la domanda di giustizia fiscale; questa infatti troverebbe soddisfazione solo in una efficienza amministrativa oggi assente.

E che sia illusorio oltre che controproducente premere sull'acceleratore della repressione penale per supplire mancanze e disfunzioni nell'accertamento amministrativo di eventuali illeciti tributari è ulteriormente evidenziato nelle ipotesi oggi ricorrenti di penalizzare alcuni inadempimenti formali, come i ritardi o le omissioni nel versamento delle ritenute d'acconto, attraverso meccanismi di accertamento computerizzato, che si pongono in termini di contraddittorietà con la natura stessa dello strumento penale compromettendo i criteri di esemplarità del sistema stesso. Le procure sono oggi invase da migliaia di queste cause con grave pregiudizio per il funzionamento stesso di questi uffici, senza che con ciò si produca un salto qualitativamente apprezzabile nel dare soddisfazione alla domanda di giustizia.

Diverso discorso va invece fatto per quanto concerne gli eventuali effetti penalmente rilevanti connessi alla crisi dell'impresa.

In questi anni è dato certamente assistere al mutamento di alcuni meccanismi che hanno di fatto prosciugato l'invadenza del penale e che hanno spo-

stato su al
to anche
prenditore
dell'interv
portanza
nomica. È
conflitto
mediazio

Lo ste
tizio. Abb
della gius
momento
da una va
cente dire
l'attività c

Un bis
trovarla n
che rigu
amminist

Se lo
Rocco, c
fortemen
a quelli de
ze riforma
potere tra
punto di l
lità. La dc
amminist
inadegua
tà della p

6. La qu

Un'ult
decisivo
della nos
nuova ec

In que
centrato
da di gius
nato dal p
della risp
sogno-de
stante la
condotte
sa può e

Per u
registra
stante gli
legge in
delle ste

stato su altri versanti l'interesse statale nel salvataggio dell'impresa, a scapito anche del valore di repressione esemplare nei confronti del «cattivo» imprenditore. In questo settore non è dato certo assistere ad un aumento dell'intervento repressivo in qualche modo paragonabile alla aumentata importanza dell'attività imprenditoriale e alla qualità ed intensità della crisi economica. È dato pertanto qui assistere ad una significativa dislocazione del conflitto al di fuori della giustizia penale, verso altre forme più efficaci di mediazione.

Lo stesso dicasi, pur per altre ragioni, per quanto concerne il settore creditizio. Abbiamo vissuto in questi anni ad un interesse invadente del sistema della giustizia penale nei confronti delle attività di questo delicato e centrale momento dell'economia, interesse che è stato in qualche modo legittimato da una valutazione pubblicistica degli interessi in gioco, ma che dopo la recente direttiva CEE che ha riconosciuto natura essenzialmente privatistica all'attività creditizia non potrà che progressivamente scemare.

Un bisogno di giustizia che non trova soddisfazione e che non pare possa trovarla neppure nei numerosi progetti di legge oggi in discussione, è quello che riguarda la difesa del cittadino di fronte ai reati della pubblica amministrazione.

Se questa tutela non poteva certamente essere garantita da un codice Rocco, con la sua visione fortemente statualista e la scelta conseguente di fortemente subordinare se non comprimere gli interessi del cittadino di fronte a quelli della pubblica amministrazione, neppure lo potrà nelle presenti istanze riformatrici che si costruiscono tutte all'insegna di una redistribuzione del potere tra autorità giudiziaria e autorità politico-amministrativa, nel senso appunto di limitare il potere della prima o quanto meno di ridurne la discrezionalità. La domanda di difesa sociale del cittadino di fronte ai reati della pubblica amministrazione non trova pertanto adeguate risposte, e certamente questa inadeguatezza nell'offerta di giustizia finisce per pregiudicare vuoi la credibilità della pubblica amministrazione che della magistratura.

6. La questione (e l'edilizia) carceraria

Un'ultima esemplificazione, che tra l'altro ha visto in questi ultimi tempi un decisivo progresso nella elaborazione di una prospettiva politica originale della nostra Regione. Mi riferisco alla questione carceraria e alla politica di nuova edilizia penitenziaria.

In questa ipotesi ci muoviamo in uno spazio tematico obiettivamente decentrato rispetto a quello in cui sia ravvisabile il rapporto tra bisogni e domanda di giustizia. Nel senso che il bisogno di spazi carcerari è l'effetto determinato dal processo stesso di criminalizzazione, cioè dalla quantità ed intensità della risposta penale ai bisogni e ai conflitti sociali. Ma anche assumendo il bisogno-domanda di nuovi spazi carcerari come rigido — il che non è vero, stante la possibilità di diversamente dislocare la disciplina di determinate condotte trasgressive entro altri sistemi di mediazione e risoluzione — diversa può essere la risposta.

Per un complesso di ragioni, che non voglio in questa sede discutere, si registra a livello nazionale un aumento della popolazione detenuta. Nonostante gli spazi aperti alla riforma carceraria del 1975 con le misure alternative, legge in questi giorni ulteriormente modificata nel senso di un ampliamento delle stesse, nonostante la legge di depenalizzazione con l'introduzione di

pene sostitutive, nonostante ancora l'istituto degli arresti domiciliari e la disciplina speciale riservata ai tossicodipendenti autori di reato, sarebbe illusorio pensare ad un drastico contenimento, nel presente e nell'immediato futuro, dei cittadini penalmente ristretti o limitati nella libertà. E tutto questo a fronte di una carenza cronica di spazi penitenziari.

Parrebbe quindi corretto invocare nuova edilizia carceraria, come possibile soluzione a questo bisogno carcerario crescente. Ed è infatti quanto si sta facendo a livello di politica ministeriale.

La nostra Regione è certamente stata privilegiata in questa politica di nuova edilizia carceraria: oltre al nuovo carcere di Bologna, da poco inaugurato, ben altri sei stabilimenti penitenziari stanno per essere ultimati. Con senso di responsabilità gli Enti locali interessati hanno collaborato fattivamente perché venissero accelerati i tempi di realizzazione dei nuovi istituti, per la sola ragione che non si poteva accettare lo status quo di una edilizia penitenziaria fatiscente che offriva condizioni incivili di vita ai detenuti.

Ma nel momento in cui la Regione Emilia Romagna e gli Enti locali interessati si facevano interpreti sia delle urgenze ministeriali che dei bisogni dei detenuti, non potevano che esprimersi negativamente nei confronti di una politica unicamente volta a far lievitare l'indice di carcerizzazione del proprio territorio. Insomma il bisogno di nuovi spazi carcerari non può tradursi nella sola lievitazione dell'offerta. Infatti diversamente si può operare nel rispondere a questa domanda, disaggregando la domanda stessa.

Ed è quanto è stato proposto dalla nostra Regione nell'elaborazione delle «Linee programmatiche di intervento degli Enti locali nell'esecuzione penitenziaria».

Ad esempio, nell'affermazione del principio di territorializzazione, si stabilisce che la disponibilità di assorbire nella regione Emilia Romagna nuovi spazi carcerari, è in funzione degli indici di appartenenza dei detenuti al territorio regionale, e comunque non debba superare quello ponderato, relativo al rapporto fra popolazione nazionale e regionale. Così, a fronte della costruzione di nuovi edifici carcerari si dovrà progressivamente chiudere quelli vecchi.

In un senso in parte orientato allo stesso scopo, si afferma come la differenziazione delle modalità trattamentali dovrà definire uno spazio il più ampio possibile di detenuti sottoposti a custodia attenuata, nei confronti dei quali sia possibile applicare le modalità alternative alla sola custodia, e che quindi parte dei nuovi spazi carcerari dovranno essere tipicizzati anche architettonicamente come spazi più aperti.

Queste, ed altre indicazioni di principio, hanno consentito alla Regione Emilia Romagna di addivenire ad un protocollo di intesa con il Ministero di Grazia e Giustizia che è stato firmato solo pochi giorni fa.

7. Dalla «azienda giustizia» ai bisogni materiali di giustizia

È certo che l'esemplificazione potrebbe continuare. Ma mi sembra di avere a sufficienza mostrato quanto mi premeva sottolineare. In parole diverse posso ora tentare di chiarire in termini più generali le riflessioni che sono venute fin qui esponendo, con una attenzione più avvertita allo spessore politico del mio argomentare.

Parto dalla constatazione che i bisogni materiali di giustizia non possono essere correttamente registrati e quantificati dalla qualità ed intensità della domanda di giustizia, nel senso già chiarito che la domanda formalizzata di

giustizia
te indipe
luzione g

Se pe
estremiz
a struttu
inpregiuc
gno di g
interpreti

Ora, s
di porre l
quanto s
domanda
senza pri
quanto s

Riten
terrogar
problema
giustizia.

In qu
l'impresa
soddisfa
mente in
zione ai p
ciale, le c

Inson
alla ques
sibile qua
un tipico
nadegua
re che ur
di maggi
strare inf

Spos
spetto sc
disfarli, v
tutto can
politicarr

giustizia non può essere assunta come una entità aprioristica, completamente indipendente dall'offerta di giustizia, cioè dal sistema dato e vigente di risoluzione giudiziaria dei conflitti.

Se per ragioni di chiarezza espositiva dovessi ricorrere ad una qualche estremizzazione, allora sarei portato a pensare che sia la domanda di giustizia a strutturarsi in funzione dell'offerta e non viceversa. E tutto questo lasciando inpregiudicata la questione di una eventuale dimensione ontologica di bisogno di giustizia materiale, quale riflesso del modo in cui la collettività vive ed interpreta la dimensione antagonista del vivere sociale.

Ora, se l'interesse così come si esprime in questa Conferenza nazionale, è di porre l'accento sulla giustizia come servizio, mi sembra di poter affermare quanto sia riduttivo limitarci a registrare come l'offerta non sia adeguata alla domanda, insomma come l'impresa giustizia sia scarsamente produttiva, senza prima interrogarsi che cosa sia la domanda, come si possa esprimere, quanto sia una formalizzazione corretta del bisogno materiale di giustizia.

Ritengo quindi che sia importante fare un ulteriore salto qualitativo ed interrogarci se i bisogni materiali di giustizia, cioè se le situazioni conflittuali e problematiche, possano trovare o meno soddisfazione nel servizio dato dalla giustizia.

In questa diversa e più complessa prospettiva non è più possibile isolare l'impresa giustizia come l'unica e possibile variabile istituzionale in grado di soddisfare i bisogni di giustizia, ma è necessario mettere contemporaneamente in gioco altri fattori, o altri sistemi capaci di dare soluzione e/o mediazione ai problemi sociali, quali il sistema politico, le forme della autonomia sociale, le dimensioni culturali ecc.

Insomma, il rischio politico che può celarsi in un approccio riduzionista alla questione giustizia intesa nell'ottica economicista in cui sia sempre possibile quantificare costi e benefici è di facile percezione. Si potrebbe cadere in un tipico circolo vizioso, quale sarebbe dato, in primo luogo, dal registrare l'inadeguatezza dell'offerta rispetto alla domanda; in secondo luogo, nel ritenere che un innalzamento dell'offerta (attraverso la destinazione di più risorse e di maggiore efficienza) potrebbe soddisfare la domanda crescente; per registrare infine ... che la domanda è comunque cresciuta più dell'offerta.

Spostare invece l'interesse sul piano dei bisogni materiali di giustizia e rispetto solo a questi interrogarsi su quali possibili strategie ricorrere per soddisfarli, vuole dire aprire il ventaglio della riflessione politico-istituzionale a tutto campo, evitando il rischio di veicolare la riflessione verso esiti scontati o politicamente insoddisfacenti.

DALL'UNIVERSITÀ ALL'ACCESSO ALLA PROFESSIONE

La prima questione da affrontare è relativa al tipo di preparazione che l'Università fornisce ai giovani che dopo la laurea si avviano alla professione Forense. Oltre ai quei rilievi di carattere generale che attengono alle profonde trasformazioni che nel corso degli ultimi venti anni sono intervenute nella società italiana modificandola e che inducono a guardare con occhio critico ad una Università sicuramente diversa dal passato ma non ancora adeguata alle nuove domande di giustizia che la società civile invoca, occorre puntualizzare più specificatamente alcuni aspetti decisivi rispetto alla formazione dei neo-laureati.

1. Sarebbe opportuno e perciò auspicabile che la Facoltà di Giurisprudenza introducesse l'obbligo di esercitazioni scritte e di carattere pratico che, combinate con il tradizionale criterio dell'esame orale, renderebbero più concreta la formazione di chi si predispone alla pratica Forense.

2. È altresì auspicabile la riforma della Facoltà di Giurisprudenza portando il corso degli studi da quattro a cinque anni, con un triennio unitario a base comune e un biennio successivo organizzato per aree finalizzate alle future scelte professionali (magistratura e avvocatura - pubblici funzionari e amministratori - giuristi d'impresa).

Molto importante risulterebbe altresì l'introduzione dell'insegnamento di una o più lingue straniere nel corso degli studi universitari. L'apprendimento delle stesse si rivela sempre più indispensabile nella formazione di una mentalità giuridica dell'operatore del diritto che sempre più dovrà inserirsi nell'ambito del contesto europeo.

3. Sarebbe altresì necessario che già nelle scuole superiori (liceo classico e scientifico) si introducesse lo studio del diritto nelle sue linee essenziali; elementi di diritto pubblico e privato: perché è impensabile che in una società moderna nella quale il bisogno di giustizia è enorme, il diritto sia esclusivo patrimonio degli addetti ai lavori.

Se si riflette sul fatto che esercenti altre professioni importantissime quali medici, ingegneri, insegnanti, molto spesso non conoscono neanche i principi fondamentali che regolano i rapporti tra i cittadini e lo Stato e tra i consociati stessi, tale proposta appare condizione necessaria per la crescita della coscienza giuridica della società.

4. Il periodo di praticantato ha sicuramente importanza decisiva poiché ha la funzione di collegare le conoscenze teoriche acquisite durante gli studi universitari alla realtà delle aule di giustizia.

Ma tale periodo, data per scontata la oggettiva difficoltà a trovare uno studio legale disposto ad ospitare il giovane praticante, il quale ha anche problemi di natura economica, spesso non coincide con gli scopi prefissati.

Non va trascurata a questo proposito la necessità di evitare che l'accesso alla professione forense sia impedita a quei giovani che provengono dalle classi meno abbienti.

In tali casi, risulterebbe opportuno un intervento economico diretto dello Stato a garantire tale concreto inserimento.

Relativam
Regione Emili
l'ingresso dei

Relativam
i caratteri pro
crescente spe
praticante. Eg
mento della
solitamente e

La formaz
dell'avvocato
porto persona

Tale perio
l'apprendimen
sione dei cor
sione compor
deontologiche
rapporti con i

5. Per ovv
gale, occorrer
rensi e Univer
di apprendista
la direzione e
strativi, penal

In questa
proposta: la c
laurea comun
diritto in gene
tica e al temp

6. Va nec
il necessario r
tata con rigor
fondamentali
ta, su argome
E poiché occo
professione, l

L'esame d
distato e gli el
generale sull'i
di natura prat

Non si può
mite massime

Questa ed
affrontate lega
procuratore, c
possano oper
ratori. Si pone
nerale ad affi
professionale.

7. L'auspi
può proceder
È noto infatti c

Relativamente a questa tematica apprezziamo un recente progetto della Regione Emilia Romagna tendente ad istituire un prestito d'onore per favorire l'ingresso dei giovani nella libera professione.

Relativamente ad una professione forense che negli ultimi anni ha assunto i caratteri propri dell'impresa, con enormi carichi di lavoro, ritmi intensissimi, crescente specializzazione, molte diventano le difficoltà di inserimento per il praticante. Egli soffre della mancanza di puntuali indicazioni per l'apprendimento della professione svolgendo prevalentemente attività esecutiva e restando solitamente estraneo alla fase creativa.

La formazione del praticante è completamente affidata alla disponibilità dell'avvocato che lo ospita, al tempo che lo stesso riesce a dedicargli, al rapporto personale oltre che didattico che tra loro si instaura.

Tale periodo di apprendistato peraltro dovrebbe altresì servire non solo all'apprendimento e all'applicazione pratica del diritto, ma anche alla comprensione dei compiti, dei diritti e dei doveri che la funzione sociale della professione comporta. Si tratta poi, in sostanza, dell'apprendimento di quelle regole deontologiche, di cui molti a ragione lamentano l'assenza, in relazione sia ai rapporti con i clienti che con i colleghi e i magistrati.

5. Per avviare alle deficienze del periodo di pratica presso uno studio legale, occorrerebbe istituire corsi di natura teorico-pratica gestiti da Ordini Forensi e Università in grado di integrare ed eventualmente sostituire il periodo di apprendistato. Corsi durante i quali il praticante abbia l'opportunità, sotto la direzione e il controllo di docenti e avvocati, di redigere atti civili, amministrativi, penali.

In questa direzione si potrebbe addirittura formulare anche una diversa proposta: la creazione di una scuola di formazione giuridico forense post-laurea comune agli aspiranti procuratori legali, ai magistrati e agli operai del diritto in genere, che sia in grado di offrire adeguata preparazione teorico pratica e al tempo stesso offra un meccanismo di selezione più razionale.

6. Va necessariamente modificato anche l'esame da procuratore: stante il necessario richiamo ad una buona preparazione dei candidati, che va valutata con rigore e serietà, le prove devono svolgersi su argomenti considerati fondamentali perché è inaccettabile che esse vertano, come ogni tanto capita, su argomenti che nella vita professionale raramente un avvocato affronta. E poiché occorre verificare l'effettiva idoneità del candidato all'esercizio della professione, le prove devono risultare essenzialmente pratiche.

L'esame deve rappresentare la logica conclusione del periodo di apprendistato e gli elaborati devono contenere oltre ad alcuni brevi cenni di carattere generale sull'istituto oggetto dell'esame scritto, anche un approfondimento di natura pratica, quale la stesura di un atto.

Non si può inoltre sfuggire al problema di una eventuale fissazione di un limite massimo di prove che il candidato può sostenere.

Questa ed altre questioni (limite di età, numero chiuso) vanno comunque affrontate legandole nella prospettiva di una generale revisione dell'esame da procuratore, onde evitare che l'introduzione di meccanismi selettivi di natura possano operare al solo e unico fine di limitare il numero degli aspiranti procuratori. Si pone piuttosto un problema di qualità, competenza, di idoneità generale ad affrontare una così delicata e socialmente significativa attività professionale.

7. L'auspicabile riforma delle modalità di accesso alla professione non può procedere disgiuntamente da quella del reclutamento della Magistratura. È noto infatti come l'addestramento e l'esperienza professionale dei giudici,

secondo l'attuale selezione per concorso, vengano acquisiti esclusivamente all'interno della organizzazione giudiziaria, iniziando dal primo gradino della carriera. Inoltre la formazione pratica acquisita in altre branche della professione legale, ed in particolare, nell'avvocatura, viene considerata inutile se non penalizzata ai fini dell'accesso della carriera giudiziaria (se si considera il generale limite di età di 30 anni per partecipare al concorso da uditore).

Tali aspetti inducono, fin dall'inizio, il neo-magistrato ad uno stile di lavoro separato e chiuso ad esperienze e contributi esterni, uno stile di lavoro che mal si concilia con una qualità professionale intesa in primo luogo come autonomia di giudizio.

Si avverte perciò l'esigenza, sotto questi profili, di una unità di azione nella riforma dell'accesso alla magistratura e avvocatura, che secondo la migliore prospettiva deve prevedere un periodo di tirocinio post-universitario comune ad entrambe le professioni in vista della scelta definitiva. È dunque legittimo il dubbio, reso ancor più forte di fronte al recente aumento a due anni del periodo di pratica richiesto per l'esame da procuratore legale, che nell'attuale sistema, la semplice «vocazione» all'esercizio dell'attività di magistrato (invece di quella forense) abbia in sé la facoltà di colmare le lacune che anche un'ottima preparazione universitaria necessariamente comporta.

8. È altresì auspicabile per gli avvocati (ma anche per i magistrati) la partecipazione a corsi periodici di aggiornamento professionale in grado di elevare il tasso di preparazione, condizione necessaria per esercitare positivamente una attività complessa in una società complessa.

I punti qui sommariamente indicati possono rappresentare un contributo alla risoluzione del problema giustizia.

La speranza è che da questa conferenza si esca con un rinnovato spirito costruttivo teso al raggiungimento di quella generale riforma della giustizia da tutti auspicata.

Pos
di alcu
Inc
mento
con se
che la
se surr
co. All
accuse
un'imp
senza
Noi
rituale
accese
pubbli
nel bre
tutto q
zione c
dopo c
dente,
Noi
istituzi
pressa
fermar
non c
Confer

La
della «
cienza
È s
economi
senza
dell'eff
e la sua
delle s
Tal
sensi r
mento
tempo
ta gius
verso l
È s
stribuz

DALLA CONFERENZA NAZIONALE ALLA «CONSULTA» NAZIONALE (ovvero: dagli impegni ai fatti)

Positivo il risultato della Conferenza: possiamo ora affermarlo, a distanza di alcuni mesi dal suo epilogo, con maggiore convinzione.

Incertezze e critiche non sono mancate, prima, durante e dopo lo svolgimento dell'assise. Si è temuta, da parte di alcuni, l'inutilità di una Conferenza con semplici finalità ricognitive di una situazione di sfascio già nota a tutti e che la richiesta di scelte a soggetti privi di potere per renderle operanti celasse surrettiziamente l'intento di deresponsabilizzare l'inerzia del potere politico. Alla resa dei conti è doveroso prendere atto che il dibattito, fra proteste e accuse e fra divergenti opinioni, sconfinato a volte nel tumulto, ha portato ad un'impetosa radiografia della situazione giustizia, come essa è nella realtà, senza che a mitigarne l'immagine intervenissero manovre tessute dall'alto.

Non è stata, insomma, la Conferenza, la ripetizione orchestrata del solito rituale di verbalismi e di retorica al quale purtroppo siamo abituati: è stato un acceso ed appassionato confronto che ha messo a nudo di fronte all'opinione pubblica i malanni della giustizia, non senza indicare strategie che possano nel breve e nel medio termine renderla più credibile agli occhi del cittadino. E tutto questo di fronte al Ministro, impegnato in prima persona nell'organizzazione della Conferenza e nel disegnarne le finalità su sollecitazione, accolta dopo decenni di insistenze, dell'Ordine di Bologna e per prima del suo Presidente, ed a numerosi altri qualificati esponenti del potere politico e legislativo.

Non dunque un dibattito sterile, ma rivolto ed alla presenza dei destinatari istituzionali delle denunce e delle proposte che ne sono scaturite, rese più pressanti dal risalto dato dalla stampa all'avvenimento. E non è azzardato affermare che vi è oggi una maggiore sensibilizzazione al problema giustizia, non certo soltanto per la Conferenza ma sicuramente anche per la Conferenza.

La relazione di base predisposta dal Ministero ha posto l'accento sul tema della «resa di giustizia», nella correlazione fra modello organizzativo ed efficienza del servizio offerto.

È stato così introdotto il concetto di «azienda giustizia», vista in un'ottica economico-strutturale, valorizzata nell'interno dell'«istituzione giustizia», senza con questo privilegiare rispetto ai temi istituzionali quelli pragmatici dell'efficienza e della resa, ma rilevandosi che il peso reale della giurisdizione e la sua stessa credibilità dipende dall'organizzazione, dall'impiego razionale delle strutture e dall'idoneità delle tecniche operative.

Tale nuova concezione, dopo un'iniziale ostilità, ha incontrato larghi consensi nell'avvocatura, direttamente interessata, con l'utente, ad un miglioramento del servizio giustizia, sia in termini quantitativi che qualitativi che di tempo: un giudicato a distanza di decenni dalla domanda equivale a denegata giustizia e non rende più credibile l'attuazione del diritto soggettivo attraverso la giurisdizione.

È stato anche dibattuto il problema del potenziamento di una migliore distribuzione dell'organico, e soprattutto della professionalità, che va migliora-

ta ed incentivata sia per i magistrati che per gli avvocati, con corsi preparatori prima della laurea e con successivi e periodici corsi di aggiornamento, anche congiunti, come già accade in altri paesi.

Non è stata neppur trascurata l'ipotesi che si privilegi il merito nella carriera del magistrato, per evitare appiattimenti; si è ancora discusso il problema della «dirigenza», che potrebbe essere alleggerita nei suoi compiti, escludendo da essi la gestione dei mezzi materiali ed i rapporti con altre amministrazioni; ha formato oggetto di attenzione l'informatica, che potrebbe migliorare la funzionalità del servizio, soprattutto in termini di resa quantitativa.

Protagonisti della Conferenza sono stati gli avvocati, come ha sottolineato la stampa più qualificata. È da loro che si è levata la denuncia più forte e più articolata dei malanni della giustizia, senza falsi pudori e senza preconcetti antagonismi con le altre componenti del mondo giudiziario.

Può dirsi che l'avvocatura, compressa in questi ultimi anni dall'attivismo del giudice, teso a coprire spazi, almeno in alcuni settori, a discapito del ruolo del difensore e dalla legislazione dell'emergenza riduttiva di per sé dei diritti della difesa, ha recuperato una sua identità, pur avvertendo l'esigenza di una modernizzazione della sua professionalità disancorata da stanchi moduli di tipo ottocentesco e resa più viva e più funzionale da una più attenta e qualificata specializzazione e da costanti aggiornamenti, che aggregazioni associative potrebbero rendere più facili.

La Conferenza ha posto in evidenza che il ruolo dell'avvocato è insopprimibile. La parola «giustizia» risulterebbe vuota locuzione se dovesse prevalere la ragione di Stato sul diritto del singolo, che nel processo si realizza mediante l'insostituibile opera del difensore. Non può dunque operare il magistrato senza correlazione con il difensore, altrimenti il processo si risolverebbe in una manifestazione di autoritarismo in contrasto con i principi della Carta Costituzionale ed in primis con il suo art. 24.

Ecco la ragione della convergenza di consensi nel definire il difensore «compartecipe» del servizio giustizia. Non collaboratore, perché egli ha pari dignità del magistrato e svolge nel processo una funzione non accessoria ma principale, come quella del giudicante. È con la parte, il difensore, parte nel processo, traducendone in termini propositivi e tecnici le domande e le difese e concorrendo, sotto un'angolazione diversa, con il magistrato, alla formazione del giudicato: avvocato parte del processo, in conclusione, in posizione dialettica con le altre parti. Momento di sintesi la decisione del giudice, che rimane terzo rispetto al rapporto su cui è chiamato a giudicare.

Ha destato perplessità la relazione finale del Ministro, quando ha tralasciato di indicare i modi ed i tempi d'attuazione della Consulta permanente, prevista dal regolamento della Conferenza con compiti di valutazione dei risultati del dibattito e di loro traduzione in concrete proposte a chi di competenza.

È stata tuttavia una perplessità presto fugata: in data 24.1.1987, organizzato dall'URCOFER, è avvenuto in Bologna un incontro fra i massimi dirigenti della magistratura locale, il Capo gabinetto del ministro, il Presidente ed il Segretario del C.N.F., i Presidenti degli Ordini Emiliano-romagnoli ed altri qualificati esponenti dell'avvocatura bolognese, finalizzato all'analisi dei risultati della Conferenza.

Si è appreso in quella sede che è stata costituita, a seguito di due riunioni indette dal Ministro di Grazia e Giustizia il 17.12.86 ed il 12.1.87, una commis-

sione
essa fa
ficio le
razion
I gr
scelti f
no a s
I g
in rela
profil
gistrat
SONA
za, rec
fession
proces
GIUST
ORDIN
La
mente
nato d
Un
No
legisla
di proc
ziarie
Confer
24.1.8
le ripa
delle s
Si
avvoc
base,
acque
consu
sintesi
cali, qu
gistrat
democ
ruoli, p
perché

sione preparatoria della Consulta permanente, definita «Pre-consulta». Di essa fanno parte, oltre al Ministro ed al suo Capo di gabinetto, il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero, il Presidente del C.N.F., il Presidente della Federazione ed il Presidente dell'ANM.

I gruppi di lavoro, istituiti prima della Conferenza, integrati con altri membri scelti fra avvocati e magistrati e con un professore universitario, continueranno a svolgere la loro attività.

I gruppi, cui partecipano colleghi della regione, sono dieci, così suddivisi in relazione ai temi da loro trattati: I° AZIENDA GIUSTIZIA (dati organizzativi, profili di sviluppo), II° CIRCOSCRIZIONI, III° PERSONALE GIUDIZIARIO (magistrati: reclutamento e formazione, aggiornamento, uffici direttivi), IV° PERSONALE AMMINISTRATIVO (ufficio notifiche ed esecuzioni, doppia dirigenza, reclutamento e formazione), V° AVVOCATURA (aspetti processuali e professionali, accesso), VI° DIFESA DEI NON ABBIENTI, VII° servizio giustizia nel processo penale, VIII° SERVIZIO GIUSTIZIA nel processo civile, IX° SERVIZIO GIUSTIZIA nel processo amministrativo, X° LA MAGISTRATURA ORDINARIA.

La Consulta, prevista dal regolamento della Conferenza, sarà definitivamente costituita al termine del lavoro dei gruppi, che sarà stimolato e coordinato dalla commissione «Pre-consulta».

Un fatto concreto, quindi, che è auspicabile renda i suoi frutti.

Non è questo, tuttavia, il solo risultato pratico. Oltre al fervore di iniziative legislative (cd. pacchetto Rognoni, disegno di legge per la riforma del codice di procedura civile, proposte di ddl per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e per l'aumento dell'organico della magistratura ecc.) stimolato dalla Conferenza — lo ha rilevato il Capo di gabinetto del Ministro nella riunione del 24.1.87 — si manifesta oggi una convergenza di intenti nel voler porre graduale riparo al sistema giustizia, col superamento di vecchi e sterili antagonismi delle sue componenti.

Si è rotta la «crosta», come è stato osservato, che divideva magistratura, avvocatura ed altre componenti del mondo giudiziario, consentendo alla base, in forma unanime, di elevare dal basso le sue istanze per smuovere le acque di un settore da troppo tempo stagnanti. Ne è esempio non solo la Pre-consulta, la futura Consulta e le Commissioni di lavoro, tutte espressione di sintesi delle categorie che le compongono, ma anche il fiorire di iniziative locali, quale la «Consulta di base» di prossima realizzazione a Bologna, ove magistrati, avvocati ed altri operatori del settore giustizia potranno liberamente e democraticamente discutere le loro problematiche, nel rispetto dei rispettivi ruoli, per risolverle e per portarle all'esterno con voce più alta e più persuasiva perché unitaria.

LA CONSULTA LOCALE PER LA GIUSTIZIA

Quale prima ed immediata risposta ai vari interrogativi che nel corso della Conferenza Nazionale della Giustizia da più parti sono stati posti, tesi alla ricerca delle modalità più consono per risolvere i seri problemi che travagliano la Giustizia, è indubbiamente da segnalare la iniziativa di un gruppo di avvocati, magistrati e funzionari di cancelleria e dei servizi di Bologna per la costituzione di una Consulta locale per la giustizia, «un organismo consultivo creato allo scopo di individuare, discutere ed elaborare proposte operative concrete, utili per migliorare la funzionalità dei servizi di giustizia in Bologna».

I promotori di tale iniziativa pur prescindendo, almeno per il momento, dall'approfondire i problemi della crisi della giustizia che in tale assise sono stati discussi e le molte proposte avanzate, valutata in senso positivo la effettuazione della Conferenza, e ritenuto che «l'avvenuto superamento dei dibattiti sulla crisi della giustizia tenuti finora dalle singole componenti, senza un confronto diretto con le altre parti, verificatosi nella conferenza, debba essere proseguito; così come dovrà essere continuato il metodo di affrontare i problemi con propositi di concretezza e di immediata operatività, partendo dalla consapevolezza della necessità dell'apporto responsabile di tutti perché l'attuale stato delle cose venga modificato, secondo le esigenze, le aspettative ed il diritto dei singoli e della collettività», hanno, come operatori del diritto, sentito l'esigenza «di dare un seguito alla Conferenza in ogni sede locale, regionale e nazionale, per contribuire a modificare l'attuale situazione che, nella Conferenza, tutte le componenti hanno giudicato insostenibile».

È nata così la Consulta locale per la Giustizia quale strumento di raccordo tra avvocati, magistrati e funzionari dei servizi giudiziari e tra i loro vari organismi, associazioni e sindacati esistenti ed attivi a Bologna, con lo scopo di attuare quel confronto, con spirito di comprensione, alla ricerca di quella collaborazione, di quanti operano nel campo della giustizia, più che mai necessaria ed opportuna per la realizzazione comunque di una qualsiasi proposta atta a rispondere alla richiesta di Giustizia.

Organo consultivo, a cui possono aderire sia i singoli che le associazioni ed organizzazioni sindacali, si prefigge di operare, individuando «in concreto, nell'ambito dei temi e dei problemi messi sul tappeto dalla Conferenza Nazionale, i problemi e le questioni locali o generali, di funzionamento e di ordinamento, da trattare e da approfondire anche con proposte operative e sperimentali da avanzare e sostenere».

L'invito ad aderire è stato rivolto oltre che agli avvocati, ai magistrati, anche amministrativi ed onorari, e ai funzionari tutti, anche alle Associazioni di categoria e ciò in quanto la operatività, la funzionalità e la stessa riuscita della iniziativa sono strettamente collegate alla forza di persuasione che tale organismo avrà la possibilità di infondere in maniera tanto più completa quanto maggiore sarà il sostegno che verrà concesso.

S.G.

CONCLUDENDO... ANZI, PER NON CONCLUDERE

Lo dicevamo già anni fa, quando demmo il via a questa pubblicazione dell'Avvocatura emiliano-romagnola, ma ne siamo convinti da sempre: vi sono due fondamentali modi di concepire e concretamente esercitare la nostra attività: come professione o come mestiere.

Questo «numero unico» è la dimostrazione che gli avvocati del Distretto Emilia-Romagna preferiscono, nella prevalente e più qualificata maggioranza, la nobiltà, l'impegno, il sacrificio della professione piuttosto che l'avvilimento, il disimpegno, l'umiliazione del rassegnato mestiere.

Ma se così è, non basta la soddisfazione di quanto si è fatto, prima e durante, per e nella «conferenza nazionale». A questa occorre guardare come ad uno dei passaggi del nostro percorso; importante, sì, ma non esauriente.

Sarebbe retoricamente paradossale dire che siamo soltanto all'inizio: in realtà siamo semplicemente, ancora, dentro al percorso. Come dentro alla vita è ogni uomo che sa che cosa è la vita, una continua esaltante ma indefessa conquista quotidiana.

Ecco perché queste riflessioni, con le quali ci onoriamo chiudere il presente «numero unico», non sono e non vogliono essere una «conclusione», bensì un modesto ma appassionato monito. Già una spinta in avanti piuttosto che uno sguardo all'indietro.

La «conferenza nazionale» è stata una diagnosi, una analisi ed una puntualizzazione dell'eziopatogenesi dell'attuale «giustizia». Si deve aprire l'impegno della terapia, anche ricorrendo a complesse operazioni chirurgiche.

Purtroppo, il medico non è l'avvocatura, è il legislatore, proprio quello, sempre il medesimo, che ha dato sempre più impressionanti prove del suo disinteresse anziché di una sua effettiva attenzione per il malato «giustizia».

Incredibile: da sempre il Parlamento italiano è composto in grande prevalenza da uomini di legge, avvocati in particolare; ma da sempre la «giustizia» è la cenerentola degli impegni politici. Messasi all'occhiello la medaglietta, i nostri colleghi si sentono subito degli «ex»: dei loro trascorsi nelle aule di giustizia sembra non rimanere più nulla, soltanto l'ovattata atmosfera dell'altra «aula» assorbe le loro coscienze. Sì, continuano anche l'esercizio professionale, ma... da mestieranti. Pronti a condividere lo sterile brontolio dell'impotente suddito, perché le cose proprio non vanno... ma per colpa di misteriosi, non identificabili «altri».

Tant'è. E poiché così è, non vi rimane alternativa. Spetta agli avvocati «veri» continuare a tessere il filo della congiunzione fra società e giustizia, fra «utente» ed «azienda».

Quando, quando l'Italia della Costituzione democratica si darà le «sue» leggi fondamentali? Quando si rifiuterà di continuare a rabberciare quelle che nulla più hanno a che vedere né con la Costituzione né con la realtà contemporanea?

I fondamentali codici sono rimasti quelli, del 1930, del 1942; gli ordinamenti professionali sono ancora quelli, del 1933 per noi avvocati, del 1942 per i magistrati.

Basta con le «novelle», con le toppe, con le stampelle. È ora di radicalmente nuovo.

La «conferenza nazionale» è servita, se non altro, proprio a questo: a consacrare in certezza, al di sopra di ogni (se esistente) residuo dubbio, che la crisi del settore giustizia non si è arrestata, bensì aggravata per la filosofia legislativa della «novellistica». Dunque è evidente: occorre rimboccarsi le maniche e ricominciare dalle fondamenta.

E dobbiamo impegnarci a non dare respiro. Se non altro, per rispetto di noi stessi.

A. M.

Pubblicazione trimestrale dell'U.R.C.O.F.ER.
(Unione Regionale dei Consigli degli Ordini Forensi
dell'Emilia-Romagna)

redazione:

Ordine Avvocati e Procuratori - Bologna

Palazzo di Giustizia - piazza dei Tribunali
tel- (051) 582157

direttore responsabile: **Achille Melchionda**

Registrazione Tribunale Bologna 1-12-1978 n. 4691

Finito di stampare il 20 maggio 1987
dalla Tipografia COMPOSITORI - Viale XII Giugno, 1 - Bologna